
ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

Nº 30
2014

REVISTA DEL
DEPARTAMENTO DE DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO /
FACULTAD DE DERECHO /
UNIVERSIDAD DE NAVARRA /
PAMPLONA, ESPAÑA

SEPARATA

Sagrario MORÁN BLANCO

Brasil: protagonismo
e incertidumbres en
la escena internacional



Universidad
de Navarra

FUNDADA EN 1974 / UNIVERSIDAD DE NAVARRA / 31080 PAMPLONA. ESPAÑA
EDITA: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA

ESTUDIOS DOCTRINALES

- ABAD CASTELOS, Montserrat. La *diplomacia paralela* de las organizaciones de la sociedad civil ante los conflictos: ventajas, inconvenientes y desafíos, con especial referencia a la UE 5-46
- CEBADA ROMERO, Alicia. La violencia sexual en el conflicto de Mali. La Mujer como Víctima y como Protagonista de la Lucha contra la Impunidad 47-86
- CERVERA VALLTERRA, María. El caso de la República Democrática del Congo: efectos perversos de la globalización en un estado fallido 87-138
- ESTEVE MOLTÓ, José Elías. La Ley Orgánica 1/2014 de reforma de la jurisdicción universal: entre el progresivo avance de la globalización comercial y de la deuda y la no injerencia en los asuntos internos de China 139-201
- LÓPEZ ZAMORA, Luis A. El Unificador Fragmentado. La fenomenología de las normas de *ius cogens* en un contexto de cambio 203-250
- MORÁN BLANCO, Sagrario. Brasil: protagonismo e incertidumbres en la escena internacional 251-301
- PEZZANO, Luciano. Las obligaciones de los Estados en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos 303-346
- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel. El Derecho Internacional ante los crímenes cometidos contra la población civil 347-389

NOTAS

- COPPELLI ORTIZ, Gerardo. Influencia normativa de las Organizaciones Internacionales Económicas en los procesos de integración económica 393-429
- GÓMEZ ISA, Felipe. El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia 431-455
- SEATZU, Francesco. When good intentions do not go too well: assessing the role of the Latin American Parliament in the achievement of socio-economic development in Latin America 457-478

DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES 479-547

RECENSIONES 549-563



Brasil: protagonismo e incertidumbres en la escena internacional

Brazil: leadership and uncertainties in the international scene

RECIBIDO EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2014 / ACEPTADO EL 23 DE OCTUBRE 2014

Sagrario MORÁN BLANCO

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

Universidad Rey Juan Carlos

mariasagrariomorán@gmail.com

Resumen: Brasil, una potencia emergente y dentro del grupo de los BRIC, no puede ser considerada una potencia a nivel global ni tan siquiera una potencia regional. En el país carioca habitan elementos de inestabilidad en el orden interno que se plasman, muy en particular, en los índices de violencia o en la desigualdad. No obstante, la política exterior brasileña ha optado por afirmar el liderazgo y participación de Brasil a través de mecanismos y fórmulas «blandas» de ejercer poder en las relaciones internacionales. Los resultados de una política así no han sido despreciables y Brasil, con muchas incertidumbres, se abre paso en la escena internacional asumiendo un cierto protagonismo. La voluntad de Brasil es afirmar su liderazgo en el área suramericana y extender su influencia en el conjunto de América. Asimismo, se pretende asegurar su presencia en organismos y foros internacionales en los que se adoptan las decisiones de gobernanza mundial.

Palabras clave: Potencia global y regional. Desigualdad social y violencia interna. Liderazgo en Suramérica. Protagonismo en América Latina. Vocación de potencia universal.

Abstract: Brazil, an emerging power and within the BRIC group, can not be considered a global power or even a regional power. In the carioca country living elements of instability in the internal order which are reflected, most notably in the rates of violence or inequality. However, the Brazilian foreign policy has chosen to sustain the leadership and participation of Brazil through mechanism and «soft forms of exercise power in international relations. The results of such a policy have not been negligible and Brazil, with many uncertainties, it makes its way on the international stage assuming a certain role. Will Brazil is asserting its leadership in the South American area and extend its influence in the whole of America. It also aims to ensure its presence in international organizations and forums in which decisions are taken global governance.

Keywords: Global and regional power. Social Inequality and domestic violence. Leadership in South America. Role in Latin America. Vocation of universal power.

Sumario: I. CONSIDERACIONES INICIALES. II. CARACTERÍSTICAS DE BRASIL COMO POTENCIA EN LOS ÁMBITOS UNIVERSAL Y REGIONAL. III. PRINCIPALES RASGOS PARA DETERMINAR EL PROTAGONISMO DE BRASIL EN LA ESCENA INTERNACIONAL: ESTABILIDAD INTERNA. DESAFÍOS EN EL ÁMBITO SOCIAL Y DE SEGURIDAD INTERNA. IV. LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA A NIVEL REGIONAL: EL PROTAGONISMO Y LIDERAZGO DE BRASIL COMO ACTOR REGIONAL. V. LA VOCACIÓN DE BRASIL CON PROTAGONISMO UNIVERSAL. VI. CONCLUSIONES

I. CONSIDERACIONES INICIALES

No ha sido infrecuente que, en las relaciones internacionales, algunos países ocupen un lugar privilegiado en la escena internacional. La evolución histórica nos demuestra que, en la comunidad internacional, siempre han existido países que han adquirido la condición de potencias mundiales y, con la aparición de los regionalismos, algunos se han convertido en potencias regionales¹.

En un breve repaso histórico, se podría decir que la paz de Westfalia de 1648 inauguró el sistema de relaciones internacionales basado en la soberanía del Estado. Desde entonces son muchos los países que han recibido el honor de figurar para la historia como grandes potencias. Francia, Suecia, Inglaterra, Países Bajos, Austria y España mantuvieron una posición de potencias durante los siglos XVII y XVIII. Estos seis grandes quedaron en cinco en 1815, cuando el Congreso de Viena confirmó la pentarquía integrada por el imperio austro-húngaro, Gran Bretaña, Prusia, Rusia y Francia. La Primera Guerra Mundial redujo el club a cuatro; Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Japón. Y tras el fin de la Segunda Guerra Mundial sólo quedaron dos: Estados Unidos y la Unión Soviética, catalogadas como superpotencias durante toda la etapa de la Guerra Fría². Una etapa en la cual la lógica dominante se basaba en el poder militar y el equilibrio de fuerzas: el denominado *hard power*. Tras el derrumbe del comunismo sólo queda una: Estados Unidos, líder del libre mercado global y del uso de la fuerza.

Sin embargo, en los últimos años el poder militar ha mostrado sus limitaciones en las relaciones internacionales. Por un lado, es un recurso necesario para estar entre los primeros actores globales, pero, al mismo tiempo, crece el peso del *soft power* que abarca, según el profesor estadounidense Joseph Nye, el poder político, económico y cultural que permiten atraer a otros actores e influir de forma más sutil. Por otro lado, actores armados no estatales y el te-

¹ Véase MORÁN BLANCO, S., «Brasil, el gigante de Sudamérica con vocación mundial: Un proyecto inacabado», *Cuadernos de Estrategia*, vol. 151 (2011), pp. 123-163. Este artículo formó parte del proyecto financiado por el Ministerio de Defensa titulado «Las Potencias Emergentes Hoy: Hacia un nuevo orden mundial» y coordinado por Carlos Westendorp y Cabeza, ex ministro de Asuntos Exteriores de España, dentro del Grupo de Trabajo 04/10.

² Véase VV.AA: Potencias Emergentes. *Vanguardia Dossier*, n° 12, julio/septiembre 2004.

rrorismo muestran las limitaciones de las maquinarias militares de los Estados en la guerra moderna³.

En el siglo XXI la hegemonía estadounidense es incuestionable en el ámbito político-militar, pero ello no excluye la emergencia de otros poderes como Brasil⁴, Rusia, India y China, el llamado BRIC⁵ de las potencias emergentes, grupo de países de los cuales se espera un protagonismo en la economía internacional en unas décadas, y entre los cuales China ocupa un lugar cada vez más preponderante. Aunque algunos autores reconocen que estos cuatro países cumplen los criterios cuantificables para ser grandes potencias, carecen, sin embargo, de otras características propias de una potencia mundial. No obstante, el desarrollo de los cuatro países, si continúa, es el aviso de

³ Véase: SMITH, R., *The utility of force. The art of war in the modern World*, Londres, Penguin, 2006. El historiador Paul Kennedy predecía en su libro *El auge y caída de las grandes potencias*, publicado en 1988, que EEUU entraría en una profunda crisis debido a una expansión excesiva y al aumento constante del gasto militar frente a la inversión científica y productiva. En JOHN DE SOUSA, S.-L., «Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden», *Política Exterior*, n° 121 (enero/febrero 2008), 165-167.

⁴ En general, véase: SWEIG, J. E. «La extensa agenda global de Brasil», *Política exterior*, vol. 24, n° 138 (2010), pp. 132-148; DA SILVA BICHARA, J. «Brasil, un BRICS iberoamericano», *Temas para el debate*, n° 208 (marzo 2012) (ejemplar dedicado a «Los BRICS»), pp. 33-35; GRATIUS, S., «Brasil emerge como potencia regional y global», *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, n° 22 (2008), pp. 135-146; *idem*, «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?», *Documentos de Trabajo FRIDE*, n° 35 (2007). FAGUNDES VIZENTINI, P., «Brasil: una potencia regional», *Vanguardia dossier*, n° 12 (2004) (ejemplar dedicado a «Potencias emergentes: China, India, Brasil y Sudáfrica»), pp. 68-73; CABALLERO SANTOS, S., «Brasil y su imagen: “no es oro todo lo que reluce”», *Anuario americanista europeo*, n° 10 (2012) (ejemplar dedicado a «Brasil: ¿se puede ser una potencia mundial sin bombas atómicas ni premios Nobel?»), pp. 73-90; ARGUMOSA PILA, J. R., «Brasil camino de gran potencia», *Documentos de Seguridad y Defensa*, n° 40 (2011) (ejemplar dedicado a «Brasil, Rusia, India y China [BRIC]: Una realidad geopolítica singular»); VENTOSA, J. R., «País rico, país pobre: Una potencia regional con enormes desigualdades sociales», *Tribuna de actualidad*, vol. 12, n° 626 (2000), pp. 61-62; y GHOTME, R. A., «Potencias emergentes: los dilemas de la inserción brasileña en el sistema internacional durante el gobierno de Lula Da Silva», *Criterio Libre*, n° 17 (2012), pp. 289-318.

⁵ La expresión se ha extendido a Sudáfrica, denominándose BRICS. En economía internacional se emplea el acrónimo BRIC para hacer referencia a Brasil, Rusia, India y China, los cuatro países que gozan de grandes dimensiones tanto a nivel territorial como de población, y que han experimentado en los últimos años un gran crecimiento en su PIB, lo que les hace muy interesantes como destino de inversiones. GIACCAGLIA, CL., «Condiciones sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: Un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico», *Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, n° 15 (2010) (ejemplar dedicado a «Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur-Sur», Sergio Caballero Santos [coord.]), pp. 33-60.

un futuro presidido por una difusión del poder⁶. La fragmentación en el poder político será, con seguridad, una constante en el presente siglo y lo relevante será conocer las consecuencias que se derivan de esta nueva situación.

Como quiera que sea, la posición que ocupa Brasil en la actual sociedad internacional nos hace reflexionar sobre la posibilidad de que pueda ser concebida como una potencia bien con alcance mundial o bien en el ámbito regional latinoamericano o, quizá, que actúe con un protagonismo especial en los dos ámbitos. No obstante, se ciernen muchas incertidumbres a este respecto y todo hace pensar que nos encontramos en presencia de un Estado que, si bien reúne muchas de las características que le podrían definir como una potencia, sin embargo su capacidad de actuar en las relaciones internacionales como tal queda condicionada por un número significativo de factores. A todo ello dedicaremos, precisamente, el contenido de este trabajo, siendo así que, en la actualidad, no queda claro el papel real que juega y debe jugar Brasil en la escena internacional.

En buena parte se han disipado muchas de las dudas que se cernían sobre Brasil como potencia en la escena internacional, pero algo queda de esa posición tradicional que sostenía que «durante décadas, las elites brasileñas mantuvieron su convicción acerca del importante papel que su país debería ocupar en el orden internacional, ya que su tamaño, población y recursos lo sitúan entre los cinco países más grandes del mundo, junto a China, EEUU, la India y Rusia. Sin embargo, debido a factores tanto internos como externos, ese objetivo no logró alcanzarse, lo que creó cierta frustración: Brasil era “el país del futuro”, pero sin influencia internacional en el “presente”»⁷.

⁶ Tradicionalmente la jerarquía internacional de Estados distingue entre cuatro categorías de poder: superpotencia, gran potencia, potencia media y potencia pequeña. El término potencia media surgió después de la Segunda Guerra Mundial y fue aplicado principalmente a Canadá, Australia y Nueva Zelanda, pero como señala Susanne Grattius, «ha surgido una serie de nuevos poderes, entre ellos Brasil, India y Sudáfrica que, por su actuación y/o posición en el sistema internacional, podrían calificarse como potencias medias “del Sur”. Brasil, a través de su proyecto sudamericano, pretende influir en su vecindad integrada por potencias pequeñas, reducir el margen de maniobra de EEUU y evitar el surgimiento de otras potencias regionales, tales como Argentina y Venezuela, mediante su inserción en instituciones colectivas en las que Brasil tiene su papel protagonista». GRATTIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., 4-5. Por lo menos, como ha dicho esta autora, «Por sus dimensiones, recursos materiales y una política proactiva, Brasil se ha perfilado como un *importante jugador regional e internacional*», GRATTIUS, S., *Brasil emerge como potencia regional y global*, cit., p. 135.

⁷ GRABENDORFF, W., «Brasil: de coloso regional a potencia global», *Nueva sociedad*, n° 226 (2010), pp. 158-171.

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE BRASIL COMO POTENCIA EN LOS ÁMBITOS UNIVERSAL Y REGIONAL

Para ser *una potencia mundial* un país tiene que contar, al menos, con tres ingredientes básicos: *capacidad material, estabilidad interna y una política a nivel mundial*, y para ser *potencia regional* los dos primeros se repiten mientras que el último se diferencia en que la política tiene que ser a nivel regional. De Brasil como potencia emergente se lleva hablando, sobre todo, desde principios del siglo XXI, porque es a partir de entonces cuando se aprecia de una forma más visible que este país, que cumple menos de 200 años de vida independiente⁸, sí reúne, sin embargo, algunos de los requisitos necesarios para ser una potencia regional y mundial⁹. A decir verdad, la política exterior brasileña comienza a tener visibilidad internacional, con cierta intensidad, a finales del siglo pasado con los gobiernos de Itamar Franco y Fernando Enrique Cardoso. Desde entonces Brasil adquiere estatus de potencia regional.

Para alcanzar los primeros puestos en la jerarquía internacional, un Estado requiere unas condiciones naturales o capacidades materiales, es decir, tener un peso en el mundo en términos de población, extensión territorial o recursos naturales. Así, un Estado de dimensiones reducidas es muy difícil que pueda convertirse en gran potencia. Brasil, el llamado *Gigante de América del Sur*, con un territorio de 8.5 millones de km cuadrados –es el quinto país más grande del mundo–, una población de 190 millones de habitantes, y un peso económico importante tiene capacidad material para proyectarse como una potencia regional e incluso mundial¹⁰. Hasta tal punto es así que «la principal razón por la que se sostiene el rol preponderante de Brasil, global y regionalmente, tiene que ver con sus capacidades materiales. Este es lo que se denomina –*Estado monstruo*–»¹¹.

⁸ En 1822, Brasil se proclamó nación independiente con respecto a Portugal. A diferencia de otros procesos de independencia ocurridos en América, éste se produjo estando presente la corona portuguesa en América. Recordemos que en 1807 la monarquía portuguesa se trasladó a vivir a Brasil.

⁹ SACHS, J. D. y LARRAIN, F. B., *Macroeconomics in the Global Economy*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003.

¹⁰ BAZALDUA ZAMARRIPA, F., «Brasil, potencia emergente», *Empresarial* (noviembre-diciembre 2007), [<http://www.intelegis.com.mx/PDFs/1107/1107-brasil>].

¹¹ LARA, I. F., «Potencialidades y límites de Brasil como potencia media emergente», *Anuario americanista europeo*, n° 10 (2012) (ejemplar dedicado a «Brasil: ¿se puede ser una potencia mundial sin bombas atómicas ni premios Nobel?»), p. 60.

A ello se suma que Brasil dispone de un importante recurso natural, *el petróleo*. En noviembre de 2007, Petrobras, empresa estatal de capital abierto, anunció el descubrimiento de enormes reservas petrolíferas en el denominado presal, frente a las costas de Río de Janeiro, Sao Paulo y Espírito Santo. Tras conocerse la noticia, el presidente Lula da Silva proclamaba que «Dios es brasileño», y es que el hallazgo aumenta en un 50 por ciento las reservas petrolíferas de Brasil y lo coloca entre las diez primeras economías petrolíferas del mundo¹². Los expertos vaticinan que Brasil se convertirá en un gran exportador de petróleo cuando comience la producción comercial del yacimiento Tupi¹³, y que la explotación de dichos yacimientos va a permitir que este país pueda superar rápidamente la crisis económica.

En octubre de 2010, la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) anunciaba el descubrimiento de otro yacimiento de hidrocarburos en el llamado presal, en aguas muy profundas del Atlántico (campo Libra) que supera en volumen al campo de Tupi. Con viento a favor, fomentando las inversiones y evitando las especulaciones, los nuevos hallazgos petrolíferos permitirán al gigante latinoamericano crecer y posicionarse todavía mejor entre los países influyentes del mundo. Es un hecho objetivo que el mundo industrializado tiene cada vez más dificultades de provisión energética, por eso este es el momento propicio para el despegue de los países emergentes¹⁴.

Otros criterios para medir la capacidad material de un Estado *son la capacidad económica, militar y el potencial tecnológico, y cultural*¹⁵. En cuanto a la capacidad económica y tecnológica, en 2006 Brasil era la décima economía más grande del mundo y la mayor economía de Latinoamérica, y en 2014 se

¹² Sin cantidades significativas de petróleo hasta los hallazgos de 2007, Brasil centró su industria energética, en los últimos 20 años, en la fabricación etanol. Alrededor del 70 por ciento de la producción mundial de biocombustibles está repartida entre Brasil y Estados Unidos.

¹³ El yacimiento Tupi, situado en la Cuenca de Santos, coloca la explotación brasileña de crudo en una posición similar a la que mantienen los principales países exportadores de petróleo, entre ellos Venezuela, Nigeria y los países árabes.

¹⁴ No cabe duda que el hallazgo sirvió para consolidar el triunfo de la candidata oficial Dilma Rousseff, en las elecciones del 1 de noviembre de 2010. Los resultados convirtieron a Rousseff en la primera mujer que logra alcanzar la Jefatura de Estado en el país suramericano.

¹⁵ Brasil se caracteriza por la pluralidad de culturas, religiones, razas y lenguas. Cuenta con una gran producción y potencial cultural, sobre todo en el campo de la música, el arte, el cine y la literatura. No obstante, a nivel continental no puede competir con EEUU, que es la mayor «potencia cultural» en América.

la considera la séptima economía más fuerte del planeta¹⁶. Cabe recordar que, tras la crisis de 1999, la economía creció ininterrumpidamente durante casi un decenio, hasta la profunda desaceleración provocada por el colapso financiero internacional. Como en muchos países de la región, la exportación de materias primas fue el motor que produjo el crecimiento de la balanza comercial. A pesar de la actual contracción económica mundial, con sus nuevas reservas de petróleo, su capacidad nuclear, sus modernas industrias automotriz, aeronáutica y agropecuaria (destaca en la producción de café, carne, soja, azúcar, cerveza¹⁷), y su creciente poder de negociación a nivel mundial, Brasil ha logrado posicionarse como un líder de peso entre los países emergentes y está más cerca de integrarse en las nuevas potencias económicas¹⁸.

No deja de haber, sin embargo, ciertos «nubarrones» que se ciernen sobre la economía brasileña y que provocan un estado de incertidumbre en su consolidación como líder en el escenario internacional. Por de pronto, el FMI ha ido rebajando sus previsiones de crecimiento a lo largo de 2014, sobre todo por «las condiciones financieras más restrictivas, la continua debilidad de la confianza de las empresas y los consumidores que están frenando la inversión y moderando el crecimiento del consumo»¹⁹.

Ahora bien, la apertura a la empresa privada y a las inversiones extranjeras, eje de la política de los Gobiernos de Henrique Cardoso (1995-2003), mantenido y potenciado por los Gobiernos posteriores, hicieron de Brasil *un país confiable*. El pragmatismo del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en su Carta al pueblo brasileño en 2002, donde renunciaba a rupturas e incumplimientos de contratos y obligaciones con las instituciones financieras internacionales, fue una auténtica palanca de desarrollo²⁰. En este sentido, la política

¹⁶ El régimen militar 1968-1985 dejó a la democracia brasileña una bomba de relojería: caída del producto interior bruto (PIB), moratoria de la deuda externa, inflación de tres dígitos, fuga de capitales y degradación de las condiciones de vida de la población.

¹⁷ Brasil es líder mundial en la producción de cerveza. Desplaza a Alemania y está por detrás de China, Estados Unidos y Rusia con una producción anual de 412 millones de Hl, lo que supone un incremento del 5.2%.

¹⁸ El incremento del PIB le permitió a Brasil subir desde el decimoquinto lugar en el 2004 al décimo en el 2006, en la lista de las mayores economías del mundo. Fuente de datos: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial. Última actualización, 23 de octubre de 2010. Fecha de la consulta 2.11.2010, en GRATIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 8.

¹⁹ *Informe FMI*, julio 2014. Véase [<http://www.imf.org/EXTERNAL/SPANISH/INDEX.HTM>] [consultado el 7 de agosto de 2014].

²⁰ «Brasil gran potencia latina», *Cinco Días*. *El País.com*, 4 de noviembre de 2009.

económica de Lula fue un poco inesperada; el hecho de provenir de la izquierda provocó que muchos esperaran una crisis económica, una salida masiva de capitales, y una ruptura con el FMI y con el Banco Mundial. Nada de eso ocurrió y en la práctica la política económica de Lula, que ha continuado con la Presidenta Dilma Rousseff, significó alianzas con los grupos empresariales del país, una reactivación del mercado interno con la reducción de impuestos que sirvió como motor del fomento a la inversión extranjera, y el control de la inflación²¹.

Lo que debemos subrayar es que resulta curioso que, después de haber sido uno de los países más endeudados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), ahora sea miembro con derecho a tomar decisiones dentro del organismo y que le preste dinero a ese organismo para apoyar a otros países de África y América que están sumidos en la pobreza.

En este sentido, la consecuencia de las políticas del Presidente Lula da Silva y Dilma Rousseff se han traducido en una disminución de la pobreza y de los impuestos, y en un aumento de los niveles macroeconómicos y microeconómicos. En efecto, ambos presidentes han conseguido una importante disminución de la pobreza en el país, hasta el punto de que hoy en día la clase media representa el 54% de la población²². De hecho, según estimaciones del *Economist Intelligence Unit* (EIU), la unidad de *research* de *The Economist*, Brasil ocupó el octavo lugar del orbe en 2009, con un PIB nominal sobre 1.5 billones de dólares americanos (\$US), seguido de España en el noveno lugar, Canadá, India y Rusia. Cumpliéndose las proyecciones del EIU, en el sentido de que en 2011 la mayor economía de América Latina escalaría un puesto, situándose en el séptimo escalafón, con un PIB nominal de poco más de 2 billones \$US. Las estimaciones que hacía el FMI, de abril de 2010, no preveían, sin embargo, ese cambio en la posición de Brasil hasta antes del 2013, siendo superada por Rusia en 2014²³.

²¹ OROPEZA JIMÉNEZ, F., «Brasil potencia emergente y la guerra de los ricachones», *Agencia Informativa*, noticia del 29 de octubre de 2009, Archivo Confidencial.

²² SERRANO MONTEAVARO, M. A., «Los patios traseros de Brasil». Documento informativo 20/2013. Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, Madrid.

²³ La crisis global afectó en mayor o menor medida a todos los países, pero hay algunos que por sus particulares situaciones económicas, políticas o sociales pudieron afrontarlas de mejor forma que otros, e incluso salir fortalecidos. Tal es el caso de Brasil. Véase «Brasil será la séptima economía mundial en 2011», *Economist*. Agencias, 20 de agosto de 2010, en [<http://www.panoramadiario.com/finanzas/articulo/articulo/2/brasil-sera-la-septima-ec>] [fecha de consulta 25.10. 2013].

Por lo tanto, cabría concluir, con todos los matices que se quiera, que Brasil dispone de una capacidad económica suficiente para ir configurándose en protagonista de las relaciones internacionales contemporáneas y, en particular, como potencia económica. Desde luego, Brasil, principal PIB del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), tiene elementos para sostener *un liderazgo en materia económica en la región* dado su mercado, recursos y producto interior bruto.

Por lo que se refiere a *la capacidad militar*: Brasil es la mayor potencia militar de América Latina y el Caribe. En un momento en que el gasto militar en el mundo mantiene una escala ascendente, Brasil, sin ninguna duda, contribuye de manera evidente a dicha realidad. De acuerdo con el estudio anual del *Instituto Internacional para Estudios Estratégicos* (IISS), con sede en Londres, «Balance Militar 2014», el presupuesto de defensa anual del país carioca es de 34.700 millones de euros, ubicándose en el décimo lugar del mundo, mientras que en el 2009, hace tan sólo 5 años, era de 27.124 millones de dólares. En efecto, desde el 2008 su presupuesto militar se ha venido incrementando un 16 por ciento²⁴. De tal forma que el presupuesto de defensa de Brasil, en el 2013, fue similar a más del doble de la suma, en su conjunto, de toda la región latinoamericana²⁵.

La capacidad militar contrasta con la ausencia de amenazas externas de seguridad. Precisamente, dicha ausencia explica, en parte, que Brasil careciera hasta 1996 de una política de defensa nacional y que no creara, hasta 2004, un Ministerio de Defensa. Actualmente, las principales funciones de su fuerza militar son: la vigilancia de las fronteras y, particularmente, del inmenso territorio de la Amazonia (Sistema de Vigilancia de la Amazonia, SIVAM), y la lucha y control del narcotráfico y el crimen organizado²⁶. El informe, titulado «Balance militar 2014», sostiene que las fuerzas de seguridad –particularmente

²⁴ *Informe anual del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo* (SIPRI), septiembre 2013. Tras Brasil vienen Colombia (el país de América Latina que más dinero destina a gasto militar con respecto a su PIB), y Chile. México se ubicó en cuarto lugar, debido fundamentalmente a la lucha contra el narcotráfico y las bandas criminales. De acuerdo con el IISS, 2013, el presupuesto de defensa norteamericano alcanza los 600.400 millones de dólares, seguido por China, Rusia, Arabia Saudí, Reino Unido, Francia y Japón.

²⁵ Véase [<http://www.iiss.org/en/publications/military-s-balance>] [consultada el 8 de agosto de 2014].

²⁶ Por la extensión de la selva amazónica –patrimonio natural de valor incalculable– Brasil está considerado el pulmón verde del mundo. GRATIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 8.

en Brasil, Colombia, Venezuela, México, Guatemala y Perú– enfrentan serios retos, a los que responden con medidas específicas, que incluyen el despliegue de tropas militares en las urbes, la combinación de fuerzas militares y policiales, y la creación de unidades especiales para combatir las redes criminales y destruir rutas para el tráfico de drogas²⁷.

Junto al grave problema de la delincuencia organizada transnacional, el descubrimiento de los yacimientos de petróleo y gas en el 2007 y 2010, y su consiguiente protección, obligó a Brasil a revisar la política de defensa y aumentar sus capacidades en defensa marítima y labores de vigilancia aérea de esa zona. En esta línea, tendente a fortalecer el músculo militar de Brasil, el Presidente Lula Da Silva, que desde hacía algún tiempo venía dando muestras de su creciente interés por solventar las carencias defensivas brasileñas, abogó por la «inversión para defender un patrimonio que desconocíamos, pero que ya estaba ahí hace 160 millones de años, y que ha salido a la luz con el descubrimiento del presal (yacimientos petrolíferos)». «Tenemos que dar un paso importante para decirle al mundo que Brasil se toma muy en serio su defensa»²⁸.

Precisamente en ese contexto tenía lugar la firma, el 23 de diciembre de 2008, de un *tratado de asociación estratégica entre Brasil y Francia*, que incluía la construcción de cuatro submarinos convencionales²⁹. Nueve meses después, el 7 de septiembre de 2009, Lula da Silva firmaba con su homólogo francés, Nicolás Sarkozy, otro acuerdo de cooperación en materia de defensa que consolidaba a Brasil como la primera e indiscutible potencia militar de América Latina. Con este acuerdo Francia vendía aviones, submarinos y transfería tec-

²⁷ En [<http://www.iiss.org/en/about%20us/press%20room/press/archive/2014-9797/february-262d/bajo-amenaza-del-crimen-y-de-la-insurgencia-9643>] [consultado el 8 de agosto de 2014].

²⁸ BARÓN, Fr., «Brasil refuerza su músculo militar», 2 de septiembre de 2009, en [<http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil>].

²⁹ Los acuerdos confirman la creciente importancia de Francia como suministrador de equipos bélicos a Brasil. En los últimos años, las compras brasileñas de armamentos franceses aumentaron 175 por ciento, mientras que las de equipos estadounidenses se incrementaron solamente un 38 por ciento. En 2005, Francia y Brasil lanzaron el «Plan de Acción de la Sociedad Estratégica Brasil-Francia» con el objetivo de fortalecer la cooperación económica, comercial, de defensa y del diálogo político sobre asuntos internacionales. Este documento es la «base para el diálogo y la cooperación bilateral en los próximos años». Precisamente en diciembre de 2008, Sarkozy y Lula anunciaron el lanzamiento del «Año de Francia en Brasil» que comenzó el 21 de abril de 2009, y por el cual se aprobaron cerca de 700 proyectos en las áreas de artes, cooperación científica, tecnológica y académica...«Lula y Sarkozy firman histórico tratado de cooperación militar». *DPA y Reuters*, 24 de diciembre de 2008, [<http://222.jornada.unam.mx/2008/>].

nología punta a Brasil para la fabricación de aviones militares y de un primer submarino nuclear de la región.

El acuerdo de cooperación franco-brasileño supuso el espaldarazo definitivo al programa de Lula da Silva, para modernizar sus Fuerzas Armadas. El objetivo de Brasil es contar en 2020 con la mayor fuerza naval de Latinoamérica, equipada con submarinos, navíos de pequeño porte, corbetas, aviones, helicópteros... Para Brasil, estrechar lazos con Francia también tiene una importancia trascendental, principalmente por su objetivo de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³⁰.

Esta política sitúa al país carioca a la vanguardia de la industria militar, en decadencia desde la década de 1990, a la vez que lo conduce a una supremacía que lo convertirá en el principal proveedor de armamento en América, después de los EE.UU. Se puede sostener, entonces, que Brasil «ha efectuado una profunda revisión de sus políticas de seguridad y defensa que ha resultado de ellas una nueva estrategia poniendo énfasis en el rol de sus Fuerzas Armadas, las que hoy deben ser parte integral de la sociedad brasileña, con un profesionalismo y capacidad técnica tal, que les permita ampliar la protección de sus fronteras, reprimir ilícitos, proteger el medioambiente y entregar servicios médicos y ayuda social a la población de las regiones apartadas, en coordinación con los demás estamentos gubernamentales para garantizar la seguridad interna. Al mismo tiempo, su capacidad disuasiva presenta grandes desafíos para el mantenimiento de la paz y el desarrollo de la región»³¹.

No obstante, Brasil ha optado por ser una potencia fundamentalmente civil y sin armas nucleares (ha firmado el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)³². En el 2003 el Presidente Lula da Silva afirmaba: «Nos inclinamos por una política de desarme, sobre todo desarme nuclear...»³³. De hecho, aunque dispone de los dos elementos necesarios para dotarse de armas nucleares:

³⁰ BARÓN, Fr., «Brasil se blinda con la compra a Francia de armas por 8.700 millones», en [<http://www.casamerica.es/layout/set/simple/opinion-y-analisis-de-prensa/cono-sur/bra>] [consultado el 7 de junio de 2014].

³¹ GUZMÁN MARTÍNEZ, V., «Estatus militar de Brasil y su estrategia de seguridad y defensa», ANEPE, Ministerio de Defensa Nacional, [<http://www.anepe.cl/2012/12/estatus-militar-de-brasil-y-su-estrategia-de-seguridad-y-defensa>] [consultado el 10 de julio de 2014].

³² El TNP se firmó en 1968. Tres países latinoamericanos, Argentina, Brasil y Chile fueron críticos con el TNP. En concreto los dos primeros sólo firmaron el TNP cuando lograron plena capacidad y autonomía en materia nuclear.

³³ DE LEÓN BORGE, R. A., «Brasil: ¿futura potencia regional o mundial?», *Nuevo Diario*, 14 de octubre de 2009.

uranio –tiene la sexta reserva más importante del mundo– y capacidad tecnológica; Brasil ni es ni ambiciona ser una potencia nuclear, lo que le resta posibilidades de ser un *hard power*. Y, recordemos que el *hard power*, tanto militar como económico, sigue siendo uno de los principales criterios para medir el peso internacional de un Estado.

Por regla general, las grandes potencias prefieren usar el *hard power* y las potencias medias el *soft power*. Si el uso de medidas coercitivas, intervenciones militares o sanciones económicas son los principales instrumentos del *hard power*, los del *soft power* son mucho más complejos. Según Joseph Nye, el *soft power* se fundamenta en la cultura, los valores, el poder de atracción y la política exterior³⁴. Al ser y actuar como una potencia media, Brasil utiliza casi exclusivamente instrumentos de *soft power*. En ese sentido, Brasil consiguió dos triunfos a nivel mundial, que están enmarcados en el conocido «poder blando», al convertirse en sede de la Copa del Mundo en 2014, que se acaba de celebrar, y de los Juegos Olímpicos de 2016 (Río de Janeiro).

Con ambas designaciones, Brasil, que se convierte en el primer país de Sudamérica en organizar unos Juegos Olímpicos, demuestra que es una de las nuevas potencias emergentes del panorama mundial, ya que las Olimpiadas deberían poner el broche de oro a una época de crecimiento económico³⁵. Pero, precisamente, el primero de los acontecimientos señalados ha mostrado aspectos de cierta debilidad en la política brasileña como potencia mundial y/o regional. Las protestas previas y durante el desarrollo de la Copa del Mundo y curiosamente los resultados y cómo han sido acogidos, han puesto de relieve una imagen que poco tiene que ver con la proyección internacional de Brasil algunos años antes. Por si fuera poco, como se ha dicho, «en el frente económico las cosas tampoco van bien. La economía brasileña, cada vez más dependiente de las exportaciones de materias primas, ve preocupada la desaceleración de China. La inflación, que se mueve en la banda superior de las metas fijadas por el gobierno, y los límites al crecimiento basado en un mercado interno que prácticamente ha llegado al máximo de su expansión, complican las cosas a un gobierno que no termina de acertar a la hora de abrirse al exterior»³⁶.

³⁴ NYE, J. S., *Soft Power, The means to success in World Politics*, Nueva York, PublicAffairs, 2005.

³⁵ «Brasil se confirma como una potencia emergente», [marca.com], 2 de octubre de 2009, [consultado el 15 de julio de 2014].

³⁶ MALAMUD, C., «Brasil y su Copa Mundial», *Infolatam*, Madrid, 18 mayo 2014

III. PRINCIPALES RASGOS PARA DETERMINAR EL PROTAGONISMO DE BRASIL EN LA ESCENA INTERNACIONAL: ESTABILIDAD INTERNA. DESAFÍOS EN EL ÁMBITO SOCIAL Y DE SEGURIDAD INTERNA

Parece claro que, en cuanto a capacidad material, Brasil puede ejercer un liderazgo regional e incluso mundial. Sin embargo, su sociedad sufre una gran desigualdad económica, falta de cohesión social y un alto nivel de violencia y criminalidad organizada, pobreza y epidemias, principalmente el sida. Tanto *la desigualdad como la violencia* son dos importantes problemas internos de orden estructural que, además de debilitar la estabilidad interna del país y situarlo en el grupo de «Estados amenazados», representan un serio obstáculo a su liderazgo regional e internacional, o dicho de otra forma, limitan *un liderazgo convincente* de Brasil dentro y fuera de su región; y su capacidad para servir de ancla de estabilidad y mediador político en su vecindad³⁷. Según señalaba Susanne Gratius, «un breve análisis de los datos permite llegar a la conclusión de que las dificultades internas limitan pero no impiden un liderazgo regional de Brasil»³⁸.

Lo cierto es que la desigualdad y la violencia han marcado históricamente el desarrollo político de Brasil y, lo que más nos interesa, su proyección en la escena internacional. Como se ha dicho, «sin duda, Brasil no es un Estado frágil, sino más bien lo contrario. Según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el sector público es el principal agente de progreso social, el nivel tributario es el más elevado en las Américas, y la salud y la educación son gratuitas. Sin embargo, Brasil es un Estado disfuncional en dos sectores clave para cualquier democracia: la justicia y la seguridad ciudadana. Ambas son las instituciones peor evaluadas por los ciudadanos y las que, según el Banco Mundial, menos funcionan»³⁹.

³⁷ Según Francisco Rojas, «las vulnerabilidades domésticas constituyen la principal amenaza a la seguridad del Estado», en ROJAS ARAVENA, F., «Panorama de la seguridad en Sudamérica», *Diplomacia, Estrategia, Política* (DEP), vol. 1, n° 2, Brasilia (enero-marzo 2005), p. 62.

³⁸ GRATIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 36. En esta línea se han señalado como desafíos «La primera, la sociedad brasileña todavía es una de las más injustas del mundo; habrá que seguir construyendo canales para que el crecimiento económico continúe promoviendo *reducción de las desigualdades* y expandiendo la clase media. El segundo, el déficit de infraestructuras físicas y sociales es muy elevado; el país necesita urgentemente invertir para mejorar la *eficiencia de sus infraestructuras* para que éstas no se conviertan en un grave obstáculo –los famosos cuellos de botella– al crecimiento económico futuro», DA SILVA BICHARA, J., «Brasil, sexta potencia económica», *Más poder local*, n° 8 (2011), pp. 14-15.

³⁹ GRATIUS, S. y DE SOUSA, Brasil, S. L. J., Inseguridad en Democracia, *FRIDE, Comentario*, julio de 2007, p. 1.

1. *La cuestión social en Brasil*

Brasil tiene varias deudas pendientes, destacando sobre todo las relacionadas con *el desarrollo social*. La diferencia entre ricos y pobres lo convierten en uno de los países más desiguales de la región. Cuando Lula da Silva llegó al poder, en 2003, prometió sacar de la pobreza a gran parte de la población brasileña y acortar la enorme brecha que separa a ricos y pobres. El entonces nuevo Presidente era consciente de que, para salir del estancamiento, era necesario que la clase media fuese mayoritaria y con un poder adquisitivo significativo. En junio de 2008, un estudio del *Instituto de Investigación Económica* (IPEA, oficial) revelaba que la desigualdad salarial había caído un 7% en las principales áreas urbanas brasileñas durante el gobierno de Lula da Silva, y que el índice Gini⁴⁰ pasaba de 0.54 a 0.50 en los últimos años. Aún con esa reducción, el índice continúa siendo muy alto ya que cualquier nivel más allá de 0.45 en el índice Gini refleja una desigualdad salvaje.

Además durante los ocho años de gobierno de Lula, Brasil estuvo alcanzando avances significativos en materia social. Los planes sociales dirigidos al sector más pobre de la sociedad lograron que la clase media volviera a tomar vida en la sociedad brasileña, que hoy supera el 50 por ciento de la población⁴¹. La tendencia ha continuado con el Gobierno de Dilma Rousseff aunque se han acrecentado las protestas de «la clase media». Por primera vez en décadas, hay más clase media que pobres. «En los últimos años 30 millones de brasileños salieron de la pobreza y 21 millones pasaron a integrar la nueva clase media», recalcó Lula en su discurso ante el Comité Olímpico, en octubre de 2009⁴². En efecto, el país es mucho más equitativo de lo que era hace diez años. No obstante, la desaceleración a partir del 2013 de la economía brasileña esta alimentando el descontento de la clase media, la misma que

⁴⁰ El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadista italiano Conrado Gini. El coeficiente Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

⁴¹ Investigaciones realizadas por la Fundación Getulio Vargas (FGV) revelan que los brasileños de clase media, que representaban el 42.5 por ciento en el 2003 (al inicio del gobierno del presidente Lula da Silva), suman ahora el 52 por ciento de una población total de 187 millones de habitantes. «Brasil ha registrado una reducción de la desigualdad social desde el 2004, tras décadas en la que ésta estuvo inamovible», explicó el economista de la FGV, Marcelo Neri.

⁴² OROPEZA JIMÉNEZ, L. F., «Brasil potencia emergente y la guerra de los ricachones», *Agencia Informativa*, noticia del 29 de octubre de 2009, Archivo Confidencial.

demanda servicios sociales, como educación y transporte, que el gobierno no puede satisfacer⁴³.

Ahora bien, recordemos que fue a partir del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso cuando se asignaron más recursos para superar las brechas sociales y mejorar la calidad de la enseñanza pública. Por su parte, Lula da Silva profundizó las políticas existentes y creó nuevas iniciativas, entre ellas *Bolsa Família*, que beneficia a 11 millones de familias y vincula ayuda y escolarización. Asimismo, el gobierno Lula aumentó el salario mínimo incrementando la capacidad de compra del sector más desfavorable de la población⁴⁴. Por su parte, la actual presidenta ha seguido insistiendo en los programas de combate contra la pobreza y recientemente ha reconocido que la salida de cerca de 40 millones de brasileños de la condición de la pobreza, en la última década, es un éxito que «obedece a los programas de transferencia de ingresos a los más pobres y a otros programas sociales adoptados por el gobierno en los últimos años»⁴⁵.

La clase alta (ricos) también ha crecido, así, según el Informe del *Instituto de Estudios de Trabajo y Sociedad de 2013*, Brasil tiene por primera vez en 20 años más ciudadanos que forman parte de la clase más alta que los de la más pobre. A finales de 2012, había en el país 10.3 millones de personas (el 5.2 por ciento de la población) que formaban parte de la clase alta. Con lo cual, el estudio indica que el crecimiento que consolida a Brasil como la octava economía del mundo no consigue evitar que siga siendo líder mundial en la brecha entre ricos y pobres, y que la desigualdad en el país sudamericano continúe siendo muy grande: la renta total (sueldos, alquileres y beneficios sociales) que reciben los más ricos es 175 veces superior a la de los más pobres⁴⁶. Es decir, a pesar de los buenos números es tanto lo que hay que reducir que el problema persiste.

Se puede sostener, entonces, que hoy el país carioca está cerca de Japón, España o Corea del Sur cuando se trata de indicadores económicos, y se asemeja a algunos países africanos como Zimbawe y Zambia en términos de

⁴³ Véase HARGREAVES, S., «Brasil, revolución de la clase media», en [<http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/06/25/clase-media-impulsa-protestas-en-brasil>], 25 de junio de 2013, [consultado el 8 de agosto de 2014].

⁴⁴ GRATIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 10.

⁴⁵ En [<http://www.semana.com/mundo/articulo/rousseff-propuso-papa-luchar-contra-pobreza/351746-3>] [consultado el 2 de agosto de 2014].

⁴⁶ En [http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Overview_Spanish.pdf] [consultado el 6 de agosto de 2014]. Véase el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2013. Editado por el Banco Mundial.

indicadores sociales. Por el lado positivo, sin embargo, Brasil experimenta una caída de la tasa de fecundidad, hasta 1.9 hijos por familia, una reducción de la mortalidad infantil y un aumento de la expectativa de vida, actualmente en torno a 72 años.

Con todo, Brasil se enfrenta a la incertidumbre de la desigualdad, más aún cuando aumentan las reivindicaciones de la clase media que se ha ido asentando a lo largo de los últimos años. Históricamente, «los efectos combinados de la pobreza y la desigualdad fueron particularmente devastadores en las regiones metropolitanas y en las grandes ciudades, donde alimentaron la desorganización familiar, la violencia y la criminalidad»⁴⁷ y, en la actualidad, sigue sin superarse el nivel que permitiría erradicar los efectos más perniciosos de esta desigualdad y que impiden a Brasil afianzar su posición en la escena internacional.

2. *La seguridad interna: Violencia e Inseguridad Ciudadana*

Es una paradoja que América Latina sea una región carente de conflictos interestatales pero plagada de *crisis intraestatales* con elevados índices de violencia⁴⁸. Una violencia especialmente visible en Brasil, un país que, a diferencia de muchos de sus vecinos, goza de mayor estabilidad democrática⁴⁹. Esta estabilidad democrática tiene su raíz en las particularidades del sistema político de Brasil que, hasta cierto punto, puede compararse con el de Estados Unidos.

Sin embargo, esta estabilidad democrática no es sinónimo de seguridad ciudadana y social. Precisamente la seguridad *es el punto oscuro de la imagen internacional de Brasil*⁵⁰. Con 32.800 homicidios en 2002, Brasil se situó entre

⁴⁷ TAVARES DE ALMEIDA, M. H., «Los desafíos de la reforma social en Brasil», *Nueva Sociedad* 187, p. 107.

⁴⁸ Los altos niveles de violencia en la región reflejan dos problemas estructurales: 1) la extrema desigualdad y las condiciones de pobreza en la que sigue viviendo un 42 por ciento de los latinoamericanos, y 2) la debilidad de los Estados que no consiguen garantizar ni la seguridad ni los servicios básicos a la población. De hecho durante el 2009, la delincuencia ha sido el segundo problema de Latinoamérica. Informe Corporación Latinobarómetro, 2009.

⁴⁹ Desde la llegada de la democracia, en 1995, Brasil no ha sufrido serias crisis institucionales y/o gubernamentales (tentaciones o gobiernos populistas).

⁵⁰ Las estadísticas de la UNESCO a comienzos del siglo XXI colocaban a Brasil entre los cuatro primeros países del mundo en número de muertos por armas de fuego –entre 120 y 136 víctimas por día– y secuestros, junto a Colombia y México, y como el segundo consumidor de cocaína

los diez países del mundo con las tasas de muerte por violencia más elevadas. Los secuestros *exprés* crecieron un 20% a mediados de la primera década del siglo XXI. En el 2003, año de la llegada al poder de Lula da Silva, se registraron 51.043 homicidios. En los años siguientes, hasta el 2007, decrecieron sensiblemente, precisamente ese año se registraron 47.707 homicidios (tasa de homicidios de 25.5 por cada 100 mil habitantes)⁵¹, lo cual representa un nivel de violencia similar al de algunos países en guerra⁵². En la actualidad, Brasil mantiene la tasa de 20.4 homicidios por cada 100 mil habitantes, ocupando el octavo lugar entre 100 países considerados con estadísticas relativamente fiables sobre el tema. Para Julio Jacobo Waiselfisz, coordinador *Mapa de la Violencia 2013*, la «declarada priorización de la seguridad pública por parte de los gobernadores y las iniciativas del gobierno federal, como la campaña de desarme, no fueron suficientes para reducir los niveles de violencia en la primera década de este siglo⁵³. En efecto, las cifras demuestran que la violencia y la inseguridad ciudadana siguen siendo una característica del paisaje vital brasileño.

Por otra parte, las tasas de criminalidad varían mucho en todo el país, con una mayor incidencia en los suburbios metropolitanos y en las zonas fronterizas⁵⁴. En concreto, la región de Brasilia está considerada como una de las 11 áreas metropolitanas más violentas del país, por esta razón ha sido incluida en la fase inicial del Programa Nacional de Seguridad Pública (Pronasci), lanzado en 2007 por el Gobierno brasileño con el objetivo de atajar la violencia. Este programa estableció el aumento de efectivos policiales, la mejora de su for-

del mundo, luego de los EEUU. En CALLE, F., «Desafíos de Brasil, lecciones para Argentina», [<http://www.defdigital.com.ar/index.php?option>].

⁵¹ No hay una recopilación estadística con datos oficiales sobre la delincuencia en Brasil. Con la intención de ayudar a los investigadores e interesados en el tema, la UNODC para Brasil y Cono Sur realizó un estudio de datos puntuales de homicidios en Brasil, a partir del cual se produjo una serie histórica desde 1980 hasta 2007. Las informaciones para este estudio fueron generadas a partir de los datos públicos oficiales de mortalidad del sistema DATASUS, del Ministerio de Salud, y de su intersección con los datos públicos oficiales de población del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

⁵² Datos proporcionados por el Banco Mundial y *Human Rights Watch*, 2008.

⁵³ WASELFSZ, J. J., *Mapa da violencia 2013*. Cebela, Centro Brasileiro de Estudos Latinoamericanos. FLACSO, Brasil, 55 pp.

⁵⁴ Los homicidios en Brasil se registran por el sistema de DATASUS. Río de Janeiro registró, en 2008, la tasa de homicidios más baja en 18 años, mientras que Sao Paulo se acercaba a los 10 homicidios por cada 100 mil habitantes.

mación y la implementación de medidas sociales en la periferia de las grandes urbes, donde es más sensible el problema de la violencia⁵⁵.

La criminalidad de Brasil no bajará gastando más dinero en seguridad, porque hay causas estructurales que tienen que ver con el aumento del desempleo y la pobreza. En este sentido, la criminalidad no es un tema exclusivamente policial sino que está vinculado con la desigualdad. La diferencia entre el 10 por ciento más pobre y el 10 por ciento más rico en el país es más de 34 veces, lo que convierte a Brasil en la segunda nación más desigual del planeta.

Siguiendo un conjunto de 12 indicadores, el «Índice de Estados Fallidos», que publica anualmente la revista *Foreign Policy* y la *Fund for Peace Foundation* de los EE.UU, califica a Brasil como un «Estado amenazado». El país carioca ocupó en 2013 la posición 126 de 178 países evaluados, descendiendo trece posiciones con respecto al 2009, es decir, su posición en el índice indicado ha mejorado de forma notable. El Estado más estable fue Finlandia, y el que se encuentra encabezando una situación de alerta es Somalia. México se ubica a media tabla, en la posición 97, y recibe la calificación de «en peligro», por debajo de Brasil, Argentina y Uruguay. Cabe destacar que el país latinoamericano con mayor «viabilidad» como Estado es Chile, ubicado en la posición 152 a tanto sólo siete puestos de Estados Unidos (159)⁵⁶.

⁵⁵ El *Mapa da Violencia 2013* contiene los últimos datos sobre la delincuencia y sus diversas dimensiones en Brasil.

⁵⁶ A partir de 2005, la revista estadounidense *Foreign Policy* y el *think tank* denominado *Fund for Peace*, han venido elaborando el llamado «Índice de Estados Fallidos», creado a partir de 12 indicadores aglutinados en tres esferas: la social, la económica y la política. En el ámbito social se miden las tendencias demográficas, el movimiento de refugiados, el revanchismo de ciertos grupos y la recurrencia del conflicto o enfrentamiento. En el terreno económico, los índices enfatizan el desarrollo desigual y el declive/estancamiento. Finalmente en lo político destacan la criminalidad y la pérdida de legitimidad de las autoridades, el deterioro progresivo de los servicios públicos, las violaciones de los derechos humanos, el aparato de seguridad del Estado y su uso, el auge de ciertas élites/facciones y la intervención de otros Estados o actores externos. Conforme a esta metodología, se procede a caracterizar a los Estados. Así, hay estados sustentables, moderados, en peligro y en alerta. En 2006, Brasil ocupó la posición 101 de 176 países evaluados, un rango mejor que el de India y peor que Sudáfrica. En América Latina, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, entre otros, obtuvieron mejores notas que Brasil. Entre las cinco instituciones del Estado evaluadas, la Policía obtuvo las peores notas, los servicios sociales públicos fueron considerados de muy baja calidad y la justicia fue calificada como lenta, corrupta e ineficiente. La puntuación es descendente para los peores y ascendente para los mejores. En [<http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>] [consultado el 8 de agosto de 2014].

Por lo tanto, en su última edición, el ampliamente difundido «Índice de Estados fallidos» ubica a la potencia regional sudamericana en el lote de casos «fronterizos», entre los situados en «zona de peligro» y «estables».

De manera complementaria, la destacada revista *The Economist*, por medio de su *Intelligence Unit*, dio a conocer el *Global Peace Index*, que tiene como objetivo medir, sobre un total de 121 países, los grados de violencia y propensión al conflicto interno. Este semanario del *establishment* político y financiero internacional, que adjudica la posición 1 a los casos más favorables y el último puesto al más crítico, coloca a Brasil en la posición 83 y a Argentina en la 52. Del mismo modo que en el caso de los argumentos utilizados en el «Índice» de la revista *Foreign Policy*, la difícil ubicación brasileña se justifica por el crimen organizado, las bandas y el narcotráfico⁵⁷.

En realidad, la violencia y la inseguridad serán, y siguen siendo, uno de los condicionantes más sobresalientes a la hora de la proyección internacional de Brasil y de su afianzamiento como potencia regional o mundial. Hace algún tiempo se decía que «Brasil es tan grande y diverso que es imposible formular generalizaciones. Es necesario entonces tener en cuenta las diferentes matrices de la criminalidad y la situación particular de cada estado o región. La sociedad brasileña, por su complejidad, no admite simplificaciones⁵⁸. Pero lo cierto es que la violencia continúa inserta en la sociedad brasileña, lo que debilita, no sólo su imagen, sino, también, su capacidad de actuar en las relaciones internacionales.

3. *El Reconocimiento Regional e Internacional de la realidad brasileña*

Junto a la violencia y la desigualdad, hay además otros factores que limitan el liderazgo de Brasil a nivel regional y mundial. Entre ellos: *la falta de reconocimiento o aceptación por parte de algunos de sus vecinos*. En efecto, la evaluación de potencias en la jerarquía internacional de Estados es una categoría social que, aparte de la auto-evaluación, depende del reconocimiento de otros países. En ese sentido, EEUU y la UE han identificado a Brasil

⁵⁷ CALLE, F., «Desafíos para Brasil, lecciones para Argentina», [<http://www.defdigital.com.ar/index.php?option=com>].

⁵⁸ SOARES, L. E. y GUINDANI, M., «La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias», *Nueva Sociedad*, 208 (abril 2007), p. 59.

como su principal socio político en Suramérica, reafirmando desde fuera su posición destacada. Su respeto a la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, y sus buenas relaciones con Bruselas y Washington, le han ayudado a obtener ese papel.

El Presidente Lula firmó con la Comisión Europea un acuerdo que convertía a Brasil en «socio estratégico» para la UE; una muestra formal por parte de los europeos del «liderazgo positivo» de Brasilia. Sin embargo, no todos los países conceden a Brasil el papel de potencia regional. Como señala Susanne Grattius, «muchos de sus vecinos ven con recelo sus aspiraciones de liderazgo, tanto en América Latina y el Caribe como en el ámbito global»⁵⁹.

Mientras Bolivia e incluso su potencial rival Venezuela son más favorables a reconocer un liderazgo político de Brasil en la región, su principal aliado Argentina se muestra más reacio. De hecho, es uno de los mayores opositores al ingreso de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Otros vecinos menores, por ejemplo Uruguay, reclaman de Brasilia más liderazgo, responsabilidad y compromiso a la hora de proteger los intereses de los países pequeños de la región. Más aún, como veremos, el desarrollo económico y el protagonismo internacional de otros países latinoamericanos hacen más frágil la posición de Brasil como eventual potencia y acrecienta las incertidumbres sobre su verdadero papel en la sociedad internacional

Lo dicho hasta ahora nos permite concluir que Brasil está en un juego difícil. Si actúa con demasiada discreción a nivel regional, no logra ser reconocido como líder, y si demuestra un liderazgo abierto es rechazado por sus vecinos. Pero, además, no se debe menospreciar otro aspecto que ha sido señalado. En efecto, como se ha dicho, «la principal virtud brasileña, además de sus innegables avances socioeconómicos y geopolíticos que no hemos pretendido minimizar pero sí contextualizarlo para poner el foco en cómo se han podido sobredimensionar en ciertas ocasiones, ha residido en la autoconstrucción de su imagen como país exitoso». Por esto, con un tono irónico, se ha señalado estableciendo una comparación con México, que «resumiendo, en palabras parcialmente simplificadoras y caricaturescas, Brasil es capaz de minimizar sus debilidades poniendo el foco en lo que más reluce, adornándolo con un carác-

⁵⁹ GRATTIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 2.

ter festivo y confiable, mientras que México minimiza sus potencialidades y logros y se ahoga en un cierto fatalismo, en parte alimentado por sus propios ciudadanos»⁶⁰.

Más allá, lo que resulta evidente, y tendremos ocasión de comprobarlo con posterioridad, es que Brasil no logra la aceptación como líder en los espacios geográficos en los que naturalmente tendría que ejercer su mayor influencia. Como se ha dicho «de todos modos, la auto-percepción brasilera y el reconocimiento otorgado por actores extra-regionales no han sido suficientes para poder lograr el estatus de potencia regional, dado que a Brasil le está faltando un importante y generalmente subestimado elemento: el reconocimiento y la aceptación de su liderazgo de parte de sus vecinos»⁶¹.

IV. LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA A NIVEL REGIONAL: EL PROTAGONISMO Y LIDERAZGO DE BRASIL COMO ACTOR REGIONAL

En el 2004, algunos analistas como Susanne Gratius señalaban que potencias emergentes como Brasil, India o Suráfrica «cumplían los criterios cuantificables para ser una gran potencia», pero que no querían o no podían actuar como tal «por falta de recursos o voluntad política»⁶². Las cosas han cambiado y, aunque tras su reelección, en 2006, Lula da Silva declarase que «Brasil no quiere liderar nada», el país carioca lleva años haciendo «su tarea» para figurar en el ámbito mundial y crecer económicamente. Si bien el presidente Fernando Henrique Cardoso fue el primero que demostró su intención de convertir a Brasil en una potencia con efecto internacional, de ahí sus numerosos viajes y propuestas en foros internacionales, fue, sin embargo, el presidente Lula da Silva quien con sus políticas demostró al mundo entero que Brasil tenía voluntad y decisión por colocarse en la cima del liderazgo

⁶⁰ CABALLERO SANTOS, S., «Brasil y su imagen: “No es oro todo lo que reluce”», *Anuario americanista europeo*, n° 10 (2012) (ejemplar dedicado a «Brasil: ¿se puede ser una potencia mundial sin bombas atómicas ni premios Nobel?»), p. 84

⁶¹ LARA, I. F., *Potencialidades y límites de Brasil como potencia*, cit., p. 69

⁶² GRATIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 9. Véase, también, NOLTE, D., «Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoque de análisis», *Giga Working Papers*, n° 30, Hamburgo (octubre de 2006).

internacional⁶³. De hecho, *la política exterior se convirtió en una prioridad* de su Gobierno.

En la actualidad, no obstante, permanece la incógnita sobre el papel que está dispuesto a jugar Brasil en la escena internacional y éste queda marcado, también, por el significado que se le otorgue a su política exterior. En otros términos, se podría seguir sosteniendo que «lo que sí concierne a Brasil es despejar la incógnita de si será capaz de establecer un consenso interno sobre los costos políticos y económicos que implica convertirse en una potencia internacional, o si las controversias serán más fuertes, hasta el punto de limitar sus aspiraciones. De esta capacidad propia, y de la mejora de las condiciones externas, dependerán la previsibilidad de la actuación y el ímpetu de la participación de Brasil en un mundo multipolar»⁶⁴.

A pesar de todo, para subir con éxito la escalera que conduzca a Brasil al liderazgo mundial, los primeros peldaños han sido potenciar el eje sur-sur, un segundo nivel es convertirse en potencia regional y el último peldaño sería erigirse en potencia mundial. Por esto, interesa conocer los aspectos esenciales que definen la acción brasileña en el plano regional y los intereses que la política exterior de Brasil está dispuesta a defender, siendo conscientes de las limitaciones que surgen en sus relaciones con otros países o grupo de países de la región americana.

La política regional de Brasil se basa en dos instrumentos clave: Por un lado, la promoción de la integración suramericana a través del diálogo político y la negociación y, por otro lado, la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación. De hecho, Brasil se autodefine *como potencia pacificadora*, «estabilizadora» de su región y promotor del multilateralismo.

Tradicionalmente, al ser la única nación de lengua portuguesa de la región, Brasil vivió más bien de espaldas al resto de América Latina, con lo cual aunque la relación con el resto de Suramérica ha sido pacífica, puesto que desde inicios del siglo XX no tiene conflictos fronterizos ni de otro tipo con

⁶³ En ese sentido, Brasil dispone de un servicio exterior muy profesionalizado en Itamaraty, nombre por el que se conoce el Ministerio de Relaciones Exteriores, para ser representado en el mundo y en la propia región. El Congreso sigue teniendo un papel muy secundario en materia de política exterior, lo cual deja al Presidente y a su gabinete un amplio margen de maniobra.

⁶⁴ GRABENDORFF, W., *Brasil: de coloso regional*, cit., p. 170.

sus diez países vecinos, hasta la mitad de la década de 1980 Brasil *carecía de proyección regional convincente*.

Si bien durante los dos Gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Brasil dedicó un gran esfuerzo a las relaciones con la Unión Europea, que fue en aquel entonces su socio económico más importante. Los gobiernos de Lula da Silva tomaron otros derroteros y desde su llegada al poder, en 2003, inició un proceso de transformación con el fin de lograr sus propósitos geopolíticos de convertirse en una potencia regional con efecto internacional. Ello implicó, entre otras cosas, que tanto EEUU como la Unión Europea dejaran de ocupar los primeros puestos de su agenda externa. Algo que ha continuado, en esencia, con las políticas llevadas a cabo por el Gobierno de Dilma Rousseff. Lo realmente importante es que, prácticamente, desde la llegada al poder del gobierno de Lula da Silva, Brasil va a ejercer, durante algún tiempo, *el rol de representante de la región latinoamericana* ante el mundo, desplazando a México y superando a Venezuela.

La participación y el protagonismo de Brasil *en la escena regional*, más allá de su presencia en el plano mundial como país que goza de una gran proyección, tal y como hemos visto, se han de medir teniendo en cuenta no sólo los ámbitos regionales concretos en los que interviene o quiere intervenir la diplomacia brasileña sino, también, *las características y los intereses* que el Estado brasileño viene expresando en cada una de las diversas manifestaciones de la cooperación e integración en las que participa a nivel regional. Ahora bien, se pueden hacer ahora dos precisiones iniciales respecto al papel de Brasil como «potencia» regional:

En primer lugar, la relevancia de Brasil en la escena internacional en su conjunto deriva, en buena parte, *del papel cada vez más activo y del protagonismo que ha ido adquiriendo en los planos regionales en los que actúa* y, en particular, en alguno de ellos. El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) en sus Informes Anuales de los últimos años señala que «varios países latinoamericanos se perciben a sí mismos como potencias crecientes en el escenario mundial y esperan ser tratadas como tales». Entre estos países se destaca a Brasil sin ninguna duda y esto se debe, a mi juicio, en buena parte, al protagonismo que el Estado suramericano ha alcanzado en ciertos escenarios regionales.

Ahora bien, aunque el paso que ha dado Brasil para ser considerada una potencia regional a concebirse como un Estado con bastante influencia en el marco global resulte evidente, no debemos desconocer que, precisamente,

por ser un país con una enorme capacidad en los planos regionales tiene posibilidades y aspiraciones en el plano mundial. Con razón se puede sostener, entonces, que «como consecuencia de la reestructuración del sistema internacional y su consiguiente tendencia a la multipolaridad, las potencias hoy se ven forzadas a marcar sus zonas de influencia no sólo por razones de geopolítica, sino también para hacer valer sus propias convicciones frente a los principios que guían a las otras potencias»⁶⁵. En otras palabras, el estatus de nueva potencia internacional que se le puede atribuir a Brasil deriva también, con toda seguridad, de los logros alcanzados por la política exterior brasileña a la hora de afianzarse como uno de los países con mayor protagonismo en sus «naturales» esferas de influencia.

La inclusión de Brasil, en la actualidad, dentro del Grupo de los BRICS y, por tanto, como un actor muy relevante en la escena internacional contemporánea se debe a múltiples factores y es la consecuencia, en el fondo, de los logros concretos de las políticas llevadas a cabo por los diversos Gobiernos brasileños. No obstante, el *creciente poder de Brasil en la escena regional* ha facilitado sobremanera su ascenso en el plano internacional. Es verdad que «el camino hacia el reconocimiento internacional se ha visto facilitado por reformas internas y acontecimientos externos, algunos políticamente planeados, o por lo menos influenciados, y otros que son un simple resultado de los cambios en el sistema internacional» pero, sobre todo, lo que conviene destacar es que «entre los cambios no planificados, se puede mencionar, además del incremento de las reservas energéticas, la emergencia de un contexto geopolítico regional muy distinto al del pasado, con una disminución del interés de EEUU en la región debido a su orientación hacia otros escenarios internacionales como parte de la “lucha global contra el terrorismo”»⁶⁶.

Quizá la asunción del liderazgo regional por parte de Brasil es tan sólo un medio necesario para alcanzar un relevante papel en la escena internacional pero, a la postre, todo indica que los mejores y más eficaces resultados de su política exterior se vienen produciendo en la escena regional. No sólo ha venido liderando y protagonizando uno de los más interesantes procesos de integración que acontecen en la actualidad en el continente americano como es UNASUR, tal y como tendremos ocasión de comprobar, sino que, además,

⁶⁵ GRABENDORFF, W., *Brasil: de coloso regional*, cit., p. 159.

⁶⁶ *Ibidem*.

su influencia política se ha ido manifestando al hilo de ciertos conflictos que han ido surgiendo en la región como es el caso de *la crisis de Honduras* a lo largo de 2009 y 2010⁶⁷; y su función pacificadora y estabilizadora que se activó con ocasión del *conflicto colombo-venezolano*, en el verano de 2009⁶⁸, por citar algunos ejemplos.

En segundo lugar, la política exterior de Brasil se ha centrado siempre, dentro de los ámbitos regionales, en el espacio correspondiente *al continente americano*. Es ahí y desde ahí donde Brasil ha desplegado toda la acción que la configura, ahora, como un país imprescindible en todos los foros relevantes que tengan conexión con la realidad americana. Por lo tanto, el papel de Brasil como potencia regional debe ser analizado, sobre todo, desde la posición que ocupa en los marcos de cooperación e integración que se han producido en América⁶⁹.

En esta línea, los avances y retrocesos de los esquemas de cooperación e integración que acontecen en el continente americano han ido produciendo desplazamientos en las posiciones brasileñas y, al mismo tiempo, la política exterior de Brasil está influyendo en el desarrollo de unos u otros de estos acuerdos de cooperación e integración. Desde esta perspectiva, existen cuatro ámbitos en los cuales se aprecia con mayor nitidez la importancia de este Estado suramericano como ente regional necesario y, en su caso, como líder en un determinado espacio político y territorial. Estos cuatro ámbitos en los que, de manera preferente, se reflejaría la posición brasileña en la escena regional serían: Primero, las posiciones y *el liderazgo discreto* de Brasil en la cooperación americana en su conjunto que se expresa, principalmente, a través de la OEA y en sus relaciones con los Estados Unidos. Segundo, *el liderazgo compartido* de Brasil en el área latinoamericana que se encuentra en claro declive pero que

⁶⁷ Todo ello, a pesar del balance en ocasiones no muy positivo que se ha hecho del comportamiento de Brasil en este asunto. Se ha dicho que «las conductas retóricas y desordenadas de la Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos, Brasil, Venezuela y otros actores regionales de importancia no contribuyeron a solucionar el problema». Vid. ROMERO, C. A., «Las secuelas regionales de la crisis de Honduras», *Nueva Sociedad*, 226 (marzo-abril 2010), p. 86.

⁶⁸ ALEGRIA CASTELLANOS, A., «El conflicto colombo-venezolano y la construcción de escenarios desde la teoría de juegos», *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, UAEM, n° 52 (enero-abril 2010), pp. 97-124.

⁶⁹ Vid. VIGEVANI, T. y RAMANZINI JR., H., «Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración», *Nueva sociedad*, n° 219 (2009), pp. 76-96

no ha sido abandonado definitivamente. Tercero, el *intenso liderazgo* de Brasil en el espacio *suramericano* que proyecta su imagen, con fuerza, en la escena internacional. Por último, *el liderazgo como socio necesario* aunque quizá «desinteresado» en la realidad iberoamericana⁷⁰.

No obstante, antes de profundizar en estas consideraciones conviene indicar: Por una parte, es notorio que la presencia de Brasil en los esfuerzos de cooperación e integración se realiza sin estridencias ni «alharacas» y que, en realidad, se lleva a cabo lo que podríamos denominar *una diplomacia discreta*. En el plano regional se podría calificar al liderazgo de Brasil como el «liderazgo silencioso» o un liderazgo anti-hegemónico⁷¹. Por otra parte, los esfuerzos de la diplomacia brasileña están dirigidos, como es natural, a proyectar en el plano regional *los intereses del Estado brasileño*. De ahí que los mecanismos y fórmulas de cooperación, en el continente americano, hayan variado desde que Brasil ha querido liderar procesos e, incluso, se haya producido, como veremos, el surgimiento de nuevos espacios más favorables a los intereses brasileños.

1. *La política exterior de Brasil y su protagonismo en el espacio americano*

Por lo que se refiere a las posiciones de Brasil en el marco de la cooperación en *el escenario regional americano y sus relaciones con Estados Unidos*, cabe anotar que una de las principales limitaciones de Brasil como potencia regional y, también, como actor principal de las relaciones internacionales se encuentra en el hecho de que comparte continente con los Estados Unidos. Las relaciones entre los dos países y, sobre todo, el interés por delimitar a nivel regional sus áreas de influencia están en el trasfondo del alcance que

⁷⁰ No vamos a profundizar en las posiciones de Brasil en este espacio. Tan sólo decir que junto a España y México, Brasil ocupó un papel muy destacado en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. No debe extrañar que, después de las Cumbres de Guadalajara y Madrid, la tercera tuviera lugar en Salvador de Bahía y que la presencia de Brasil en este foro fuera considerada indispensable para afirmar la *iberoamericanidad*. No obstante, no hay que perder de vista lo que ha señalado C. del Arenal, al decir que «se explican las crecientes reticencias de Brasil respecto de las cumbres, hecho que las debilitan de forma considerable en cuanto a foro de concertación y cooperación multilateral, no sólo por el papel que respecto de las mismas juega ese país, sino también por lo que ello supone de factor facilitador de las reticencias hacia las mismas de otros países latinoamericanos», DEL ARENAL, C., «Brasil, las Cumbres iberoamericanas y el papel de España en América Latina», *Documentos CIDOB América Latina*, 39, diciembre 2013, p. 6.

⁷¹ GRATIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 2.

correspondería al poder brasileño en la región. En la actualidad, se han ido ajustando las posiciones de ambos países así como sus relaciones y se puede decir que «las relaciones de Brasil con Estados Unidos se han transformado lenta pero de manera consistente. Está en vigor, desde mediados de los noventa del siglo pasado, un inusitado acomodo geopolítico entre Brasil y Estados Unidos. Después de décadas de disputas más o menos explícitas con respecto a la proyección de Estados Unidos en América del Sur y a las pretensiones de proyección del poder de Brasil en esa región y en temas sensibles como la proliferación nuclear, los derechos humanos y otros, la agenda geopolítica entre los dos países empezó a reflejar mayores coincidencias»⁷².

La situación, sin embargo, es mucho más compleja que en el pasado y no es fácil traducirla a meras situaciones de enfrentamientos o entendimientos entre las dos potencias. La firma, en abril de 2010, de un *acuerdo de cooperación militar* entre ambos países facilitó la mejora de las relaciones mutuas, que se mantienen a día de hoy, y pone de relieve, lo que es más importante aún, los intereses que los dos tienen en la región. Las expresiones empleadas por el Ministro de Defensa brasileño tras la firma de este acuerdo señalan, con nitidez, los límites de este compromiso. Para Nelson Jobim «es una repetición de acuerdos que Brasil tiene con diferentes países, con los que tenemos colaboraciones y con la garantía (en el caso estadounidense) de que el acuerdo no representa absolutamente nada contrario al espíritu de los principios de las Cartas de Naciones Unidas y de la OEA (Organización de Estados Americanos) para el respeto de la soberanía, la no intervención en asuntos internos y el respeto de los territorios»⁷³. Por esto se insistió mucho en que, en ningún caso, este acuerdo contemplaba la construcción o el uso de bases militares en Brasil por tropas estadounidenses.

En cualquier caso, los Estados Unidos siguen ostentado el liderazgo en el seno de la OEA y a pesar de que se ha afirmado, al menos durante un largo periodo, su desinterés por una parte importante del continente americano, la

⁷² Más aún, «a pesar de que no existen divergencias estratégicas significativas entre los dos países, parece haber un acuerdo tácito sobre el papel de cada uno de ellos en la región de interés inmediato para Brasil, es decir, América del Sur y el Atlántico Sur. Curiosamente, con base en ese acuerdo tácito, la presencia de ambos países en la región se ha ampliado en los últimos años, sin que eso haya dado lugar a tensiones o disputas significativas», en SENNES, R., «Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, n° 4.

⁷³ Declaraciones del ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, recogidas por [infobae.com](http://www.infobae.com), 13.04.2010, en [<http://www.infobae.com>].

Administración norteamericana sigue ejerciendo en América el *liderazgo hegemónico*. Brasil, no obstante, ha asumido posiciones hemisféricas al definirse, también, como adalid de la democracia y de los derechos humanos en América lo que, en buena parte, resta algún protagonismo a los Estados Unidos. El mejor ejemplo, sin duda, ha sido la posición protagonista que asumió Brasil en la crisis hondureña⁷⁴.

Como se ha indicado, «el caso de Honduras debe situarse en el marco del enorme esfuerzo por recuperar y consolidar la democracia en América Latina. (...). Por lo débil de sus raíces, esta frágil planta requiere especial cuidado. Por eso, han surgido numerosos mecanismos internacionales de monitorización democrática. En ninguna parte del mundo estos mecanismos se han institucionalizado tanto como en América Latina. La Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima el 11 de septiembre de 2001, fue la culminación de este proceso»⁷⁵. Pues bien, las posturas brasileñas fueron en parte diferentes a las decisiones que emanaban de Washington y, de este modo, Brasil demostró *una autonomía en el hemisferio* en asuntos políticos que parecía que no estaba dispuesto a asumir, hace tan sólo unos años. El hecho de dar cobijo al ex-Presidente Manuel Zelaya en su Embajada en Tegucigalpa fue representativo de una posición firme en este asunto frente a las vacilaciones norteamericanas pero, sobre todo, el comportamiento de Brasil bloqueó en parte, durante algún tiempo, que Honduras fuese readmitida en la OEA. La Secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton sostenía en 2010, al hilo de la 40 sesión de la Asamblea General de esta Organización, que «este es el momento para el hemisferio como un todo de avanzar y dar la bienvenida al retorno de Honduras dentro de la comunidad interamericana», una vez que el nuevo Presidente hondureño había sido elegido por medios democráticos. Sin embargo, el Secretario general de la cancillería brasileña, Antonio de Aguiar Patriota, sostuvo que «el regreso de Honduras a la OEA tiene que estar asociado con medidas específicas para la redemocratización y el establecimiento de los derechos y garantías fundamentales»⁷⁶.

Se deben abandonar, por lo tanto, las afirmaciones de que Brasil ha dejado el liderazgo del continente en su conjunto en manos de los Estados Unidos

⁷⁴ Una visión matizada, como hemos dicho en ROMERO, C. A., *Las secuelas regionales*, cit.

⁷⁵ HEINE, J., «Brasil y la crisis de Honduras», *El País*, 30 de septiembre de 2009.

⁷⁶ Declaraciones de Hillary Clinton en Noticias 24, 8 de junio de 2010. En [<http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/158738/clinton-es-el.momento-para-av>].

y que sólo estaría interesado en mantener su protagonismo en América del Sur. Todo lo contrario, a través de una *política de colaboración y entendimiento*, las autoridades brasileñas han venido marcando *elementos de autonomía* y no de dependencia en marcos tan estables y consolidados como es la OEA. La crisis hondureña muestra, además, cómo Brasil prefirió abandonar su papel de Estado conciliador y asumir la posición de una de las partes en conflicto lo que, además, coincidía con los principios proclamados en la cooperación hemisférica. De esta manera resaltaba su papel de líder.

La conclusión quedó clara, ni Estados Unidos ni Brasil lograron imponer sus criterios en la crisis hondureña o, como se ha dicho, «lo central es que el manejo de la crisis en Honduras ha puesto en evidencia las limitaciones de los dos poderes centrales del hemisferio occidental, EEUU y Brasil, que no han sido capaces de imponer sus visiones para resolver el problema. La razón de este fracaso se puede encontrar principalmente en la repentina dimensión a nivel interno que alcanzó la crisis en ambos países. En un principio, ambos gobiernos intentaron aplicar sus respectivas políticas, pero se encontraron con una oposición interna que aprovechaba el tema para atacar la política exterior del país»⁷⁷.

Descubrir el papel que le corresponde a Brasil en el plano regional, que abarque el conjunto del continente americano, exige tener en cuenta, por lo tanto, el estado y las características de las relaciones entre Estados Unidos y Brasil que, en términos generales, se pueden definir *como relaciones estratégicas*. Tal y como se decía, al hilo de la firma del acuerdo de cooperación militar, «el acuerdo no puede interpretarse desde la óptica de intereses comerciales entre Estados Unidos y Brasil para la compra-venta de armas, sino como *el desarrollo de objetivos estratégicos* para la dominación regional»⁷⁸.

Por lo que concierne a la posición de Brasil *respecto al conjunto del espacio americano*, la práctica de la diplomacia brasileña viene demostrando *un mayor interés en el continente americano*, no sólo por cuestiones económicas y comerciales sino, fundamentalmente, de calado político. Las posiciones del Presidente Lula Da Silva, con ocasión de la II Cumbre América Latina y el Caribe (CALC), celebrada en febrero de 2010, fueron muy claras. Así lo expresaba el Portavoz

⁷⁷ GRABENDORFF, W., *Brasil: de coloso regional*, cit., p. 159.

⁷⁸ «El acuerdo militar entre Brasil y Estados Unidos significa un nuevo avance imperial, 2 de junio de 2010 por CEPRID», [<http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article858&lang=es>] (cursiva añadida).

de la Presidencia brasileña al decir que uno de los objetivos de la reunión «es realmente realizar esa unificación entre el Grupo de Río y la CALC. La forma como ocurrirá esa unificación aún está pendiente de debate, de diálogo. Todavía no sabemos si será una organización, un mecanismo, pero lo deseable sería la unión de esos dos foros», llevaron a titulares de los medios de comunicación tales como que «Brasil aboga por crear una OEA sin EEUU y Canadá»⁷⁹.

Ahora bien, son muy reveladoras, también, las posiciones que vino asumiendo Brasil en relación con el estableciendo de un *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA). La denominada *posición pragmática de Brasil* en torno a la instauración definitiva del ALCA revela, en el fondo, las dudas que las autoridades brasileñas mantuvieron siempre en relación con este proceso pero, al mismo tiempo, el «fatal» desenlace (por ahora final) que tuvo lugar en Mar de Plata (Argentina), en 2005, demuestra que la política exterior brasileña quería afirmar su protagonismo hemisférico en los ámbitos comercial y económico.

Hace tiempo se decía en el *Seminario sobre Brasil y el ALCA* que «Brasil es el dueño de la tercera mayor economía del hemisferio, y tiene todas las condiciones para desempeñar un papel importante en las negociaciones del ALCA. Su economía es la más industrializada y diversificada del Hemisferio Sur, recibe más exportaciones de Estados Unidos que de China, Rusia o India. Pero, desde el punto de vista de las oportunidades de negocios para nuestro país, la creación del ALCA implicará tanto grandes riesgos como excelentes oportunidades». Sin embargo, lo relevante es que se consideraba que «para que se configuren de forma madura las oportunidades del ALCA para nuestro país, es necesario que el gobierno brasileño mantenga su posición en el sentido de *ganar tiempo en las negociaciones del ALCA* para que pueda llevar a cabo los ajustes necesarios, especialmente en lo que respecta al llamado Coste Brasil»⁸⁰.

No se puede hablar, desde luego, de un firme compromiso por parte de Brasil con la creación de un área de libre comercio a nivel hemisférico y, en el fondo, todo hace pensar que esa postura intermedia entre los partidarios del ALCA como Estados Unidos y México y los detractores del proyecto como

⁷⁹ *El Universal*, Caracas, 19 de febrero de 2010.

⁸⁰ TEBET, R., Panel de apertura «Brasil y el ALCA Seminario», Cámara de Diputados Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales (IPRI)/FUNAG Brasília, 2002 (cursiva añadida).

Venezuela, Bolivia, Ecuador y muchos más países latinoamericanos, *la diplomacia brasileña se decantó finalmente por el estancamiento*. Las diversas posturas que mantuvo Brasil en el devenir de la negociación del ALCA e, incluso, en los momentos de la reunión de Mar del Plata, en 2005, revelan que las autoridades brasileñas fueron siempre muy cautelosas en relación con este proceso. Por esto se ha dicho que la «flexibilidad es el principio clave que Brasil pretende incorporar al ALCA para poder contemplar las distintas realidades de los 34 países involucrados, permitiendo a cada uno asumir o descartar los compromisos más sensibles»⁸¹.

La cautela ha presidido cada una de las actuaciones brasileñas en relación con el proyecto «básicamente comercial» liderado por los Estados Unidos lo que demuestra, a la postre, que el establecimiento de un área de libre comercio en el conjunto de América no ha sido una prioridad de la acción exterior brasileña. El ALCA sólo sería posible con escasas exclusiones, como ha sido el caso de Cuba, pero en modo alguno sería posible sin la presencia de Brasil. Está claro que «un ALCA sin Brasil es algo difícil de imaginar. Brasil parece tener la llave del ALCA, porque ese solo país es el 30% de la economía latinoamericana y sin él estaría muy mutilado el acuerdo»⁸².

Las razones de la posición de Brasil en relación con el ALCA son de muy diversa índole pero entre ellas destaca que los objetivos del «gigante» suramericano son más extender el protagonismo de Mercosur hacia el norte de América que ser receptores del predominio económico y comercial de los Estados Unidos y México. Un ALCA suavizaría los logros que Brasil ha venido cosechando en la configuración de su propio y singular esquema de integración. Por esto no debe extrañar que, al hilo de la propuesta del ALCA, se formulara, precisamente por parte brasileña, la creación de un Área de Libre Comercio en Suramérica (ALCSA). Este proyecto no sólo tendría «una dimensión económica, sino también política y cultural», aunque, también «el ALCSA competiría con el ALCA en el aspecto económico, en el sentido de que como zona de libre comercio tiene que servir principalmente objetivos comerciales»⁸³.

⁸¹ ALCA-BRASIL, Flexible hasta lo posible, Por Mario Osava. IPS. La otra historia, [<http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=24743>].

⁸² En [<http://granma.co.cu/secciones/especial/esp16.htm>] [consultado el 14 de mayo de 2014].

⁸³ SANGMEISTER, H. y FUENTES, R., ¿ALCA vs. ALCSA?, «Perspectivas de la integración latinoamericana», *D+C Desarrollo y Cooperación*, n° 1 (enero/febrero 2002), 27-29, p. 32.

La idea de crear un área suramericana de libre comercio fue lanzada y expresada por Brasil en 1993 y nos encontramos con la manifestación formal de la misma en la *Primera Cumbre Suramericana*, celebrada bajo el mandato de Fernando Henrique Cardoso. En la Cumbre de Brasilia, en 1999, se decía, en particular, que «los Jefes de Estado del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, *una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN*». No obstante, se dejó absolutamente claro que «las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, reconociendo el aporte de los acuerdos suscritos por la CAN con Brasil y con Argentina, representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de *formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam*».

Nada expresa mejor la posición de Brasil en relación con el ALCA que los dos comportamientos que hemos recogido: Por un lado, la voluntad de Brasil de participar en las negociaciones que tuvieron lugar desde 1994 hasta 2005 para la configuración del ALCA estaba *presidida por la posición política* de que no se impidiese la creación de «un ALCA en Suramérica»; y, por otro lado, finalmente Brasil se posicionó en la reunión de Mar del Plata (Argentina), dando lugar a esa *confusa declaración* en la que «algunos miembros sostienen que tenemos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconocemos *la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas* pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo», mientras que «otros miembros sostienen que *todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo...*».

Por último, Brasil está dejando claro que quiere penetrar en el conjunto de América a través de su participación en *programas de desarrollo económico y social* en la región. La intención de las autoridades de Brasilia no es sólo una influencia en lo político sino asumir su papel de *líder en lo económico y lo social*, primero con una presencia destacada en su zona de influencia, el área suramericana, para extenderse así al espacio latinoamericano y al conjunto del continente. Algunos datos y posiciones ponen de relieve esta decidida voluntad de los Gobiernos brasileños. Basten, al efecto, dos datos: Por una parte, Brasil

se ha constituido en el líder de *innovación tecnológica* en el espacio latinoamericano con una clara proyección hacia el continente americano. Como se ha dicho, «los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestran que Brasil fue responsable del 60% de la inversión en investigación y desarrollo entre los países de América Latina y el Caribe en 2007. Brasil es el único país de la región que tiene como objetivo destinar más del 1 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) a la innovación»⁸⁴. Por otra parte, se comprueba *la acción de Brasil en este ámbito en colaboración con la OEA* y a esto responde, por ejemplo, que la Secretaría General de esta Organización y el Gobierno de Brasil firmaran «un acuerdo destinado a promover iniciativas de cooperación de naturaleza triangular en los países de América Latina y el Caribe a través del uso de recursos financieros, técnicos y humanos del Gobierno de Brasil»⁸⁵.

2. *El liderazgo de Brasil en Suramérica y su presencia en el espacio latinoamericano*

Desde hace tiempo Brasil viene demostrando pretensiones de liderazgo en Suramérica. Un liderazgo que le ha permitido elevar su prestigio internacional e irse catapultando como potencia cooperativa y ancla de estabilidad. De hecho, Itamaraty dedica una parte importante de sus esfuerzos a potenciar la «política de vecindad» en Suramérica, procurando proteger y promover la estabilidad regional.

Este cambio en la política exterior brasileña en favor de *una política consensuada y cooperativa mediante alianzas con otros países suramericanos*, y particularmente con Argentina, se inicia en la década de 1980, pero no toma cuerpo hasta una década después. Esto representa un nuevo estilo diplomático de vecindad cooperativa. Un liderazgo basado en la cooperación, la mediación y las instituciones regionales es la única opción de Brasil para ganar influencia, teniendo en cuenta el predominio de EEUU en el continente americano. Sólo con otros países suramericanos, en el marco del multilateralismo regional y a través de la integración, Brasil puede crear un cierto contrapeso a

⁸⁴ En [http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2010/09/16/brasil-es-lider-en-innovacion-tecnologica-en-america-latina/newsitem_view?set_language=es] [consultado el 16 de mayo de 2014].

⁸⁵ OEA, *Comunicado de prensa*. OEA y Brasil promueven iniciativas de cooperación en los países del continente, 8 de junio de 2010.

Washington. Al usar instrumentos blandos para objetivos duros (crear a largo plazo un contrapoder sudamericano), Brasil podría calificarse como una «hegemonía cooperativa»⁸⁶.

En este sentido, el mayor logro de la política exterior brasileña en su consolidación como potencia regional ha sido, sin duda, la *creación de un espacio propio* para la cooperación e integración, liderado por Brasil. Aunque con dificultades, las autoridades brasileñas han logrado perfilar en los planos geoestratégico y económico-político un área que tiene identidad y que es aceptada en los ámbitos regionales y en el plano mundial. *Suramérica* se concibe en la actualidad como una región dotada de características propias y con la voluntad de integrarse bajo el liderazgo de Brasil en la escena internacional. Las ideas del Presidente Itamar Franco a primeros del decenio de los noventa del siglo XX se hicieron realidad durante el periodo de la Presidencia de Cardoso a lo largo de ese decenio y, como se sabe, el proyecto culminó bajo el mandato del Presidente Lula da Silva en el tiempo que llevamos del siglo XXI, continuando con la misma política, a estos efectos, el Gobierno de Dilma Rousseff⁸⁷.

La *continuidad y la perseverancia*, como notas características de los diversos gobiernos brasileños, en pos de crear un área de influencia propia han dado sus resultados y, en la actualidad, UNASUR, con todos los matices que se quiera y con las dificultades que aún tiene que sortear, es la expresión de un esfuerzo de integración entre los países suramericanos que aceptan, en términos generales, no sólo los contenidos de este esquema de integración sino que Brasil se constituya en el protagonista y en el actor principal de la integración en Suramérica. Algo que resulta realmente curioso si tenemos en cuenta los obstáculos que siempre ha presentado Brasil, por su propia idiosincracia política y normativa, a la hora de realizar cualquier esfuerzo integrador. El profundo «nacionalismo» brasileño, propio también de la mayor parte de los países latinoamericanos, esta en la base de la ausencia de integración efectiva⁸⁸.

⁸⁶ PEDERSEN, Th., «Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration», *Review of International Studies*, n° 28 (2002).

⁸⁷ «Brasil, el posicionamiento de una potencia emergente», Gabriel Henríquez, 26 de mayo de 2010; y VARAS, A., «Brasil en Sudamérica: De la indiferencia a la hegemonía», *FRIDE, Comentario*, mayo de 2008.

⁸⁸ Esta opción, a favor de la integración suramericana, no ha supuesto, sin embargo, que la diplomacia brasileña haya abandonado *el espacio latinoamericano* en el que ha competido históricamente, a efectos de liderazgo, con México y cuyas relaciones, en la actualidad, deben ser analizadas,

En esencia, la afirmación de Brasil como potencia regional se debe, en muy buena parte, a la configuración de un espacio en el que encuentra menos competidores y en el que, como se sabe, no intervendría su tradicional adversario en el liderazgo, siendo así que, además, ha contado con la aquiescencia y la colaboración de Argentina. En efecto, «es importante subrayar que Brasil en los últimos años se ha convertido en un actor decisivo en el concierto latinoamericano, sobre todo en América del Sur, donde se perfila poco a poco como una gran potencia sub-regional, en particular *vis-à-vis* al MERCOSUR y UNASUR. Desde esta perspectiva, su gran importancia en la región es indiscutible, debido a su dimensión geográfica, y demográfica, el tamaño de su economía, y el gran activismo de su política exterior en particular en América del Sur. En adición, es importante mencionar que el hecho de que Brasil haya rechazado incorporarse al ALCA, así como a la gran mayoría de los intentos de integración en América promovidos por Washington, han connotado un acercamiento aún más profundo con los países de América del Sur»⁸⁹.

Está claro que Brasil apostó decididamente *por su protagonismo en el espacio suramericano* y que continúa señalando este camino como el eje central de su política exterior a nivel regional. Para ello no sólo ha construido un nuevo espacio de integración en América Latina sino que ha derrochado todos los esfuerzos posibles para que dicho espacio se constituya en el punto de referencia esencial de la realidad latinoamericana. Algo que será difícil de conseguir por la aparición de nuevos esquemas de cooperación o integración como pueden ser la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁹⁰ o la Alianza del Pacífico⁹¹.

como veremos, con base en otros parámetros, SORIANO, J. P., «Dilma y México: altibajos en una relación indispensable para América Latina», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n° 97-98 (abril 2012), pp. 135-149.

⁸⁹ RODRÍGUEZ SUÁREZ, P. M., «Integración en América Latina: Brasil y México: responsabilidades compartidas», *Círculo Latinoamericano de Estudios Internacionales*, [http://claei.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=32:integracion-en-america-latina-brasil-y-mexico-responsabilidades-compartidas-&catid=11:articulos&Itemid=6] [consultado el 14 de mayo de 2014].

⁹⁰ ROJAS ARAVENA, F., «La Celac y la integración latinoamericana y caribeña: Principales claves y desafíos», *Nueva Sociedad*, 240 (julio-agosto 2012); y VIII Informe del Secretario General de FLACSO, «Escenarios Globales Inciertos: Los Desafíos de la CELAC», Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2012.

⁹¹ MALAMUD, C., «La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina», *América Latina ARI* 46/2012, Real Instituto Elcano, 27/6/2012.

En cualquier caso, algunos aspectos nos ponen de manifiesto que Brasil cuenta, en la actualidad, *con un espacio propio*, *Suramérica*, que configura a este país como potencia regional y que quizá le permitirá en el futuro próximo afianzarse como potencia global. Todo ello sin que, al mismo tiempo, haya abandonado, por extensión, como hemos dicho, su acción en *América Latina y el Caribe*. En este sentido, los cambios ocurridos en los últimos años hacen más difícil *el protagonismo único* de Brasil en la región latinoamericana y proyectan una realidad de honda fragmentación del poder en esta zona del planeta.

Por lo que *se refiere a lo primero*, todo hace pensar y el comportamiento de las autoridades brasileñas está dejando «muy en claro que este país concentra un gran activismo de su política exterior en América del Sur, y que *esta subregión del continente americano es y será la piedra angular de su política exterior* por muchos años»⁹². Como es conocido, a finales de la década de 1990, la idea de una América del Sur como región con relevancia en la escena internacional tomó cuerpo. «El presidente Cardoso comenzó a hacer énfasis en la idea de América del Sur y en el proyecto del ALCSA promoviendo una reunión de los Jefes de Estado, a realizarse en Brasilia en septiembre de 2000». Como se nos recordaba, el propio Presidente brasileño lo definió como una «reafirmación de la propia identidad de la América del Sur como región, donde la democracia y la paz permitirían una integración cada vez más intensa entre países que conviven en vecindad». Y, asimismo, realizó que: «la vocación de América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de trabas y obstáculos al comercio, y por el perfeccionamiento de las conexiones físicas en transportes y comunicaciones»⁹³. Con ello, *queda fijado el espacio prioritario de la política exterior brasileña* y se van a ir avanzando los ámbitos en los que debe hacerse efectivo su liderazgo.

El liderazgo de Brasil en esta zona presenta, al menos, *tres características* que se pueden apreciar tanto en los resultados que se han obtenido como en los comportamientos que han tenido lugar al hilo de asuntos de la práctica regional. Nos referimos, en realidad, a los rasgos que definen el liderazgo de Brasil en el espacio suramericano y, con ello, a las características peculiares de su acción como potencia en el plano regional.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ MONIZ BANDEIRA, L. A. «Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional», *Nueva Sociedad* 186, [http://www.nuso.org/upload/articulos/3140_1.pdf], [consultado el 16 de mayo de 2014].

Por un lado, Brasil ejerce en la región suramericana *un liderazgo pragmático*. La propia creación, con contenido político y estratégico, del área suramericana responde a criterios muy realistas en los que va a primar *el criterio geográfico* y se van a dejar de lado otros criterios como los fundamentos de carácter histórico y cultural. Como se ha indicado «con relación a la prioridad número uno en materia de política exterior se visualiza lo que algunos científicos societales franceses denominan: *le plus proche*, que connota la región geopolítica más cercana a los límites fronterizos de Brasil»⁹⁴. Y así ha sido. El proceso de integración que representa UNASUR no tiene más fundamento que *la vecindad geográfica* y la delimitación de un espacio que físicamente es delimitable. C. M. Díaz Barrado ha indicado que este esquema «se diseña, sin embargo, con fundamento básicamente en *un criterio puramente geográfico*, es decir, agruparía a aquellos Estados, *con independencia de su procedencia histórica y cultural*, que forman parte de Suramérica y se diseñaría, además, con *un carácter complementario* de otros foros y procesos de integración ya existentes. Así se deja claro, por lo menos, en la *Declaración de Brasilia* de 2000, cuando los Presidentes Suramericanos sostienen que *—la identidad suramericana, que se consolida en países que comparten una vecindad inmediata, refuerza y complementa los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo—*⁹⁵».

El pragmatismo que se observa, por parte de Brasil, en la constitución, en términos políticos, de la región suramericana se va a apreciar en cada uno de los ámbitos en los que se va avanzando, de tal manera que, desde la óptica económica, no se ha propuesto un modelo nuevo sino que se aspira a desarrollar simultáneamente los procesos subregionales y articularlos antes de su eventual «fusión». En efecto, como se indicó en la *Declaración de Cusco*, de 2004, hay que llegar a la «profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, (...), y *su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional*».

Desde esta óptica queda muy claro que «en el caso de Brasil, su ámbito de influencia se concentra en Sudamérica», a la que ha dotado de características

⁹⁴ RODRÍGUEZ SUÁREZ, P. M., *Integración en América Latina: Brasil y México*, cit. [consultado el 16 de mayo de 2014].

⁹⁵ DÍAZ BARRADO, C. M., «La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones», *REDI*, n° 2 (2005), pp. 639-663.

propias y, por ello, sin contradecir lo anterior, se podría sostener, al mismo tiempo, que «más que una realidad geográfica, Sudamérica es un proyecto geopolítico o invento de Brasil que demuestra su capacidad para crear su propio ámbito de influencia». En este sentido, Brasil «no sólo –aspira al liderazgo regional– y tiene –influencia política y geoestratégica en la construcción regional–, sino que intenta crear una identidad regional propia»⁹⁶.

Estamos en presencia de un país que ha llevado a cabo una acción exterior tendente a conformar un espacio a su justa medida y que ha expresado la voluntad política cierta de asumir el liderazgo de la zona. Con independencia de las dificultades que encuentra el protagonismo de Brasil en Suramérica que, como se sabe, es una de las áreas más complejas del planeta a la hora de establecer liderazgos, lo cierto es que las medidas y políticas que llevan a cabo las autoridades brasileñas le otorgan un papel preeminente en Suramérica⁹⁷.

Por otro lado, *el papel de Brasil* a la hora de liderar la integración suramericana se puede calificar de *progresivo y complementario*. No se trata de un liderazgo que excluya las realizaciones en las que participan el resto de socios del área sino que, por el contrario, se van a ir sumando esfuerzos para que, de manera progresiva y sin sobresaltos, se alcance un grado aceptable de integración. Por eso, no sólo permanecen MERCOSUR y la Comunidad Andina sino que, también, UNASUR ha centrado su atención en *sectores prioritarios de la cooperación suramericana*, como es el caso de *la integración física y de la integración energética*⁹⁸.

Nada es inocente y queda claro que los sectores que hemos mencionado son aquellos en los que se ven más afectados, y de manera más directa, *los intereses particulares de Brasil*. Pero, al mismo tiempo, no cabe desconocer que se trata de ámbitos de actuación que resultan imprescindibles para la integración en la región. Así, por ejemplo, *la integración energética* es, con toda seguridad,

⁹⁶ GRATTUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 7.

⁹⁷ GOMES SARAIVA, M., «Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 97-98 (abril 2012), pp. 87-100.

⁹⁸ En un principio se puso en marcha IIRSA (ahora inserta en COSIPLAN). Esta iniciativa es «un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los doce países suramericanos» con el fin de «promover el desarrollo de la *infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional*, procurando la integración física de los doce países suramericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable», DÍAZ BARRADO, C. M., *La Comunidad Suramericana de Naciones*, cit.

uno de los sectores en los que se podría apreciar no sólo los intereses brasileños, que son muchos, sino, también, los de otros socios de la región. Para C. M. Díaz Barrado «la energía se ha constituido, en los últimos tiempos, en uno de los ámbitos prioritarios de la cooperación internacional y ha llegado a concebirse como una materia propicia para la integración, lo que se aprecia tanto en Europa como también, de manera específica y significativa, en el continente americano»⁹⁹.

Pero también, merece la pena recordar *la labor Mediadora y Pacificadora* que ha llevado a cabo Brasil y que lo designa como país con clara vocación de *liderazgo regional*. Hasta ahora, parece que toda potencia media asume un papel de mediación o algún tipo de responsabilidad con la paz y la estabilidad del sistema internacional, y que, a diferencia de los grandes poderes, las potencias medias se proyectan en el marco de coaliciones de países y/o en organizaciones internacionales promoviendo consensos interestatales. Según Thomas Pedersen: «los Estados grandes que son militarmente débiles o se encuentran debilitados en esta área pueden pretender maximizar o estabilizar su influencia a través de medios no coercitivos, persiguiendo una estrategia de hegemonía cooperativa enmarcada en una estrategia multilateral»¹⁰⁰.

De alguna manera Brasil ha seguido la línea expuesta por Pedersen puesto que la potencia regional ha llevado a cabo y lleva a cabo *una labor mediadora y pacificadora*. Esta ha sido desde el principio una de las características principales del protagonismo brasileño en el área suramericana, quizá con la intención de distinguir su acción de los modos y fórmulas que tradicionalmente han definido el liderazgo de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Como se ha dicho, se trataría de «la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación» y, en esta línea, «como potencia cooperativa y ancla de estabilidad, Brasil ha optado por una política de buena vecindad en Sudamérica basada en un conciente *understatement*. Éste último es percibido como una fórmula para obtener el reconocimiento de liderazgo por parte de sus vecinos y evitar recelos de un Brasil hegemónico»¹⁰¹.

⁹⁹ Más en concreto, para este autor «el espacio suramericano se presenta especialmente idóneo para la cooperación e integración energéticas y, sobre todo, para que se produzcan avances en los sectores del petróleo, gas, electricidad y biocombustibles. Este es el espacio en el que se están derrochando los mayores esfuerzos», DÍAZ BARRADO, C. M., «Integración energética en América Latina: Realizaciones y propuestas», *Fundación Carolina, nombres propios*, 2007 (cursiva añadida).

¹⁰⁰ PEDERSEN, Th., *loc. cit.*, p. 696.

¹⁰¹ GRATIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., p. 16.

Los hechos, en esta dirección, son contundentes y nos muestran un Brasil que ha asumido, con decisión, *un papel activo en la resolución de conflictos*¹⁰². Se ha señalado, hasta la saciedad, que «en los últimos años, la presencia política de Brasil en la mediación de conflictos en América del Sur ha crecido de forma consistente» y así podemos recordar «acciones importantes con respecto a la tentativa de golpe en Paraguay, en la mediación en el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú entre 1995 y 1998, y de nuevo durante la crisis política de Perú al final del período de Fujimori»¹⁰³.

Posteriormente, Brasil medió conjuntamente con Argentina para preservar el orden democrático en Paraguay, Estado miembro original del MERCOSUR. Asimismo, Brasil tiene intereses propios en Bolivia, lo que le ha llevado a asumir en varias ocasiones (1995, 2000, 2006) un papel de mediación política¹⁰⁴, y a reaccionar de forma conciliadora ante la nacionalización de los recursos energéticos que afectaron de forma negativa los intereses de su empresa estatal, Petrobras. Al mismo tiempo, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) ha iniciado varios proyectos para apoyar financiera y técnicamente el desarrollo sostenible en los países más pobres de la región.

Ahora bien, el *conflicto colombo-venezolano* de 2009 puso a prueba, de nuevo, el liderazgo brasileño y su capacidad mediadora. Como se sabe, el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos de 2009, por el que ambos países manifestaban su deseo de combatir con mayor eficacia el narcotráfico y el terrorismo y que permitiría a los Estados Unidos el acceso a bases militares en Colombia (incluyendo la Base Militar de Palanquero), provocó la reacción de Venezuela y, lo que nos interesa ahora, que se activase UNASUR como foro regional para la resolución de conflictos. Tras la Reunión Extraordinaria

¹⁰² Hasta la década de 1980, Brasil llamó la atención por su bajo perfil en los foros latinoamericanos y su escasa participación en la pacificación regional. Así, Brasil no participó en el Grupo de Contadora, creado en 1983 entre Costa Rica, Colombia, Venezuela y Panamá para apoyar la paz en Centroamérica, ni tampoco tuvo un papel importante en el posterior Grupo de los Ocho y su sucesor, el Grupo de Río. La situación cambia a finales de la década de 1980. La propia Constitución de 1988 marca un cambio de tendencia al sostener que la política exterior de Brasil está orientada en valores cívicos y tiene una vocación de desarrollo. El artículo 4 de la Constitución de Brasil establece diez principios humanitarios de la política exterior, entre ellos el respeto de los derechos humanos, la igualdad entre los Estados, la resolución pacífica de conflictos y la defensa de la paz. Véase DÍAZ BARRADO, C. M., ROMERO, J. y MORÁN BLANCO, S., *Los conflictos armados de Centroamérica*, Madrid, 2010.

¹⁰³ SENNES, R., *loc. cit.*

¹⁰⁴ GRATIUS, S., *Brasil en las Américas*, cit., pp., 18-19.

de Ministros de Relaciones Exteriores de este organismo, que tuvo lugar en Quito el 29 de julio de 2009, se sentaron las bases para que los Presidentes de UNASUR aportaran soluciones al conflicto que, finalmente, «se desactivó» en buena parte por la mediación de Brasil, que impulsó que se celebrase una reunión extraordinaria en San Carlos de Bariloche (Argentina), en agosto de ese año.

La Declaración de Bariloche refleja no sólo los elementos del conflicto sino que pone de manifiesto, también, *el carácter y los modos pacificadores* de quienes respaldaban que se llegase a un acuerdo entre Colombia y Venezuela o, al menos, que el conflicto no llegase a poner en peligro la paz en la región. Por esto, podemos destacar de esta Declaración el objetivo de «fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la UNASUR».

Al mismo tiempo, para satisfacer las pretensiones colombianas se apuntó el «compromiso de fortalecer la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y sus delitos conexos: el narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley». Y para dar satisfacción a las reivindicaciones venezolanas se reafirmó que «la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región». Brasil *estuvo en el centro de todas estas decisiones* con el apoyo incondicional del Gobierno argentino.

Más allá de situaciones concretas, el papel de Brasil en *su función de pacificación* que, a la postre, hace que se le observe como una potencia regional, ha quedado reflejado, asimismo, en la decisión de establecer un *Consejo Suramericano de Defensa*. La creación de este organismo se debe a la iniciativa de Brasil que, desde 2007, expresó su voluntad de que se instaurase. Estamos en presencia de una de las iniciativas a las que las autoridades brasileñas dedicaron mucho tiempo y esfuerzo¹⁰⁵. En realidad, como se ha dicho «el Consejo Suramericano de Defensa, propuesto por el presidente Lula da Silva durante

¹⁰⁵ MOREIRA, A., «Consejo Suramericano de Defensa. Hacia una integración Regional en Defensa», RESDAL 2008, [www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf].

la reunión constitutiva de UNASUR en Brasilia, refleja la reconfiguración de poder que la región ha comenzado a experimentar en materia de seguridad y defensa»¹⁰⁶.

En resumen, podemos constatar que Brasil ha configurado su propio espacio y que actúa con protagonismo en el área suramericana. En esta región se ha producido «la aparición de Brasil como un líder regional que posee voluntad política y potencialmente toda la capacidad para consolidar y articular una nueva relación de este espacio geográfico en el concierto internacional».

Por lo *que concierne a lo segundo*, el menor interés de Brasil por América Latina y el Caribe deriva tanto del fracaso de los esfuerzos de cooperación e integración latinoamericanos¹⁰⁷, como de la deriva de México y otros países latinoamericano-caribeños de participar en marcos político-económicos diferentes, en particular en sus relaciones con los Estados Unidos. La tradicional posición *latinoamericanista* de Brasil ha reducido su intensidad sin abandonar, eso sí, el conjunto de sus intereses sobre ese espacio. La propia indefinición de un espacio que abarque a América Latina y el Caribe no ha contribuido a que las autoridades brasileñas centren tanto su acción y atención en esta área y que avancen más en la región suramericana que tiene unos perfiles más precisos y estables.

No se puede decir que se haya producido un abandono en la política exterior brasileña del eventual liderazgo en la zona y, por lo menos, permanece el interés de Brasil por participar en las decisiones que se adopten en los foros que la representan. No por casualidad la Primera Cumbre de América Latina

¹⁰⁶ TICKNER A. B., «A propósito del Consejo Suramericano de Defensa», [<http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso-proposito-del-consejo-suramericano-de-defensa>]. Vid. también, GRIFFITHS J. E., «Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa (UNASUR). Un nuevo intento?», *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol. 3, n° 1 (2009); y FLEMES, D., NOLTE, D. y WEHNER, L., «Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa», *Estudios Internacionales*, 170 (2011), pp. 105-127.

¹⁰⁷ Es verdad que «el nuevo contexto latinoamericano y caribeño genera procesos simultáneos que tienden a la integración y a la fragmentación. Expresión de lo anterior son la importante cantidad de iniciativas y propuestas de integración de carácter regional y subregional y manifestación de lo segundo son las tensiones que fragmentan con visiones y propuestas políticas diferentes a países de la región. A ello se unen la emergencia de diferentes contendiosos, muchos de los cuales están en litigio en la Corte de la Haya. América Latina y el Caribe no poseen una visión político-estratégica concertada y la coordinación de posiciones es limitada», ROJAS ARAVENA, F., «Unión Latinoamericana y del Caribe: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?», [<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04730.pdf>].

y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) tuvo lugar, en 2008, en Salvador de Bahía a iniciativa de Brasil y que no deja de ser el principal antecedente de la actual CELAC. La *Declaración Final* de esta Cumbre expresó «la convicción de que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe es una aspiración histórica de sus pueblos y constituye un factor necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el bienestar social en toda la región»¹⁰⁸. Por lo demás, el desarrollo de la Segunda Cumbre y el comportamiento de Brasil al hilo de ésta dejaron claro que, en modo alguno, la política exterior brasileña olvida el espacio latinoamericano-caribeño.

Todo ello, culmina con la participación de Brasil en la creación de CELAC en la que Brasil no sólo no ha estado ausente sino que ha pretendido tener, también, un papel activo, aunque más discreto que otros países como es el caso de Venezuela. En esta línea, se podría sostener que «Brasil no parece compartir la necesidad de Venezuela y Ecuador de confrontar directamente con Estados Unidos» y constituir así un nuevo foro americano sin la presencia de Estados Unidos y Canadá. Ahora bien, resulta claro que «un espacio libre de la hegemonía de los Estados Unidos le sirve para proyectar su liderazgo regional, pero con un criterio pragmático y sin histrionismo». Por esto, «Brasil no se perfila por ahora como el país líder y dominante de la CELAC, prioriza la UNASUR que agrupa a sus más estrechos aliados regionales»¹⁰⁹.

¹⁰⁸ El interés de Brasil y su colaboración con México se observan en los preparativos de la Cumbre. En efecto, «desde que se iniciaron los preparativos para la I Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC se desplegó una acción diplomática latinoamericana y caribeña nunca antes vista. Se dio paso a la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, el 6 de octubre de 2008 en Río de Janeiro-Brasil, para iniciar los trabajos preparatorios de la I CALC. Luego se generó la I Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 14 de noviembre de 2008 en Zacatecas-México. Esta se realizó en paralelo con la XXVII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río en Zacatecas-México. *Además fue Copresidida por Brasil y México*. En esta reunión se avanzó en la discusión de los temas de un primer borrador de Declaración propuesto inicialmente por la parte brasileña. A continuación se llevó a cabo la II Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 12 y 13 de diciembre 2008 en Sauípe-Bahía, Brasil, con la finalidad de elaborar la Declaración que los Jefes de Estado y de Gobierno de la I CALC. Y, como ya sabemos, la I CALC sobre Integración y Desarrollo se celebró el 16 y 17 de diciembre 2008 en Bahía-Brasil». ROCHA VALENCIA, A., «Integración, autonomía y unidad regionales: La comunidad de estados latinoamericanos y caribeños», *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 2, n° 3 (julio-diciembre de 2010).

¹⁰⁹ La posición de la presidenta Dilma Rousseff quedó expresada al decir que «en América Latina nosotros tenemos que perseguir la integración, nuestro nuevo paradigma así lo exige y queremos una integración que no sea aquella que solo beneficia a algunos países», señalando que «Brasil es realmente un país grande, pero sólo será un gran país si se puede construir con sus vecinos,

En otras palabras, aunque la atención de Brasil se concentre en el área suramericana ello no supone, desde luego, el abandono de los intereses brasileños en una zona más amplia que estaría conformada por el conjunto de los países latinoamericanos y caribeños, y que puede servirle a Brasil de plataforma para afirmar su papel de potencia regional. Por lo menos en dos ámbitos los intereses de Brasil en esta zona permanecen intactos:

Por un lado, a la vez que Brasil consolida su liderazgo en Suramérica, está interesada en extender su acción ¿y su liderazgo? (compartido o no) en las relaciones *con los países centroamericanos y México* así como con *los países del Caribe*. Ello le permite consolidar su papel de potencia regional y aprovechar los beneficios de un espacio que en modo alguno le es hostil y que le afianza en el continente americano en su conjunto. Por ello, con ocasión de la Primera Cumbre CALC se indicó que «el Gobierno de Brasil define la CALC como la primera oportunidad que los líderes de ambas regiones tendrán para conversar –sin tuteladas– y para debatir con –perspectivas y agendas propias–». En esta línea, se recuerdan las palabras del canciller brasileño para quien «el diálogo entre los Jefes de Estado y de Gobierno en la CALC representa una oportunidad inédita de avanzar en la agenda común a partir de una perspectiva propia»¹¹⁰.

A ello responden algunos comportamientos de Brasil en esta área, entre los que podemos destacar: primero, el interés por alcanzar *un acuerdo estratégico con México* dejando abierta la posibilidad de llegar, más adelante, a un Tratado de Libre Comercio entre ambos Estados. En palabras del Presidente Lula da Silva: México no debería sustentar su economía sólo en un tratado con Estados Unidos, sino que «tiene que mirar hacia Sudamérica y a Brasil, porque tenemos una economía parecida»¹¹¹; segundo, han mejorado sustancialmente *las relaciones entre Cuba y Brasil*, de tal modo que «el estado actual de

con sus socios en América Latina y el Caribe la integración para transformar nuestra región en el potencial que tiene hoy, para asegurar que este potencial se haga realidad, tanto en lo que respecta a los aspectos económicos y aspectos sociales», ROMEGIALLI, M., «La posición de los países latinoamericanos en el debate de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)». VI Congreso de Relaciones Internacionales, noviembre, 2012, pp. 6 y 7, [http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/ROMEGIALLI,%20Monica_La%20posicion%20de%20los%20países%20latinoamericanos.pdf] [consultado el 6 de agosto de 2014].

¹¹⁰ Cumbre de América Latina y el Caribe en Brasil, [<http://www.articuloz.com/politica-articulos/cumbre-de-america-latina-y-el-caribe-calc-en-brasil-686963.html>].

¹¹¹ *El Economista.mex.* Brasil y México pactan acuerdo estratégico, 24 febrero, 2010.

las relaciones de Brasil con Cuba apunta hacia un incremento del comercio, de la cooperación académica y científica, y hacia la total estabilización de las relaciones políticas en el nivel de las organizaciones internacionales»¹¹². Y, por último, en esta línea debemos interpretar, también, la participación de tropas brasileñas en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)¹¹³. En efecto, además de estas «intervenciones» diplomáticas en conflictos políticos en su vecindad, Brasil ha participado en numerosas Misiones Internacionales de Paz, auspiciadas por la OEA o la ONU en las que demuestra su voluntad política por promover paz y estabilidad a través del *soft power*, y por ganar peso en las relaciones internacionales¹¹⁴.

La aparición de *la Alianza del Pacífico*¹¹⁵, en el escenario latinoamericano, representa un «duro golpe» para las aspiraciones de Brasil como potencia regional. Se ha dicho con razón que «el hecho mismo de la existencia de la Alianza supone un gran desafío para Brasil y su proyecto suramericano. Igualmente puede influir en la naturaleza del liderazgo (o no liderazgo) de Brasil en América del Sur. Por eso, la pregunta que se impone es qué hará el gobierno brasileño y su Ministerio de Exteriores (Itamaraty) frente a esta nueva realidad. Es obvio que Brasil deberá mover ficha, pero también está claro que no lo hará en tanto la Alianza no se consolide. Esto nos lleva a plantear nuevamente la cuestión, bastante complicada en sí misma, de si es posible un liderazgo regional compartido de las dos grandes potencias latinoamericanas, comparable de algún modo a lo que supuso el eje franco-alemán para la integración europea»¹¹⁶. Lo peor para el liderazgo de Brasil en Suramérica y en América

¹¹² SCHMIDT, B., «Relaciones entre Brasil y Cuba», *Dossier Brasil, Encuentro*, 151, [http://www.iela.ufsc.br/uploads/uploadsFCkEditor/File/cuba_brasil.pdf] [consultado el 8 de agosto de 2014].

¹¹³ Como se sabe, este hecho ha dado lugar a múltiples análisis. Ver, en particular, LEONE PEPE L. y KALIL MATHIAS, S., «Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, n° 1 (2005), pp. 57-71.

¹¹⁴ De las más de 30 Misiones Internacionales de Paz en las cuales ha participado Brasil desde la década de 1960, nueve han sido en América Latina, siendo la más importante la de Haití. Prueba de ello es que Brasil asumió en 2004 el liderazgo político-militar de la MINUSTAH, demostrando su creciente compromiso político, humanitario y militar (conjuntamente con otros países latinoamericanos) para poner fin a conflictos en su vecindad. Esto representa un cambio de paradigma en su política exterior basado en el principio de la no intervención y el respeto de la soberanía nacional.

¹¹⁵ La Alianza del Pacífico es un bloque comercial de ámbito subregional surgido en 2011 e integrado por cuatro economías importantes de la región latinoamericana: Colombia, Chile, Perú y México.

¹¹⁶ MALAMUD, C., *La Alianza del Pacífico: un revulsivo*, cit., p. 4.

Latina en su conjunto es que la Alianza del Pacífico parece consolidarse y construirse como un esquema de integración muy sólido¹¹⁷.

En definitiva, observamos cómo la política exterior brasileña se estructura, también, sobre el escenario latinoamericano-caribeño y, en particular, suramericano, como uno de los fundamentos del protagonismo de Brasil en América y, desde ahí, confiar en su «liderazgo» en el conjunto de la escena internacional, a pesar de las limitaciones que se plantean en la actualidad. Se abren, ciertamente, muchas dudas e incertidumbres, sobre todo, por el papel, también protagonista o por lo menos con relevantes desarrollos económicos, que comienzan a asumir en la zona países como México, Colombia, Perú y Chile.

Por último, corresponde decir que las potencias emergentes, y en este caso Brasil, son, asimismo, agentes de primer orden para una cooperación más estrecha entre *el Norte y el Sur* en la promoción de la paz, con efectos que benefician a ambas partes. En este contexto, una participación más activa de las potencias emergentes del Sur, entre ellas Brasil, fomentaría progresivamente un sistema internacional más favorable para el Sur basado en el multilateralismo y la cooperación entre los Estados¹¹⁸. Pero, sobre todo, daría un claro protagonismo en la escena internacional al país que cumpliera esta tarea.

Por esto, aunque sólo lo mencionemos, debemos advertir las relaciones que mantiene Brasil con otros actores principales de las relaciones internacionales, en concreto *con la Unión Europea*. Uno de los medios de acercamiento de Brasil a *la Unión Europea* es dejar constancia de su interés por América Latina y el Caribe y, por ello, no nos debe extrañar que la Primera Cumbre ALCUE (América Latina-Caribe-Unión Europea) tuviese lugar en Río de Janeiro en 1999. La consideración de *Brasil como socio estratégico de la Unión Europea* a partir de 2007 no sólo es el resultado de los avances que, en los últimos años, Brasil ha experimentado en la escena internacional y por su desarrollo interno sino, también, por su papel de líder o participe en determinadas zonas de América, entre las que tenemos que destacar América Latina y el Caribe¹¹⁹.

¹¹⁷ Vid. SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO: *La Alianza del Pacífico en la Integración Latinoamericana y Caribeña*, Secretaría Permanente, Caracas, Venezuela, mayo 2013, SP/Di n° 1-13; ROMERO PIZARRO, S., «La Alianza del Pacífico y el valor de las libertades», *Nueva revista de política, cultura y arte*, n° 142 (2013), pp. 53-68; SÁNCHEZ MUÑOZ, A., «El nuevo mapa político y económico de América Latina: Alianza Pacífico versus UNASUR», *Estudios geográficos*, vol. 73, n° 273 (2012), pp. 703-719.

¹¹⁸ Cfr., JOHN DE SOUSA, S-L., *loc. cit.*, pp. 176-178.

¹¹⁹ En general y para el futuro: GRATIUS, S., «Brasil y Europa hacia 2015», FRIDE n° 49 (febrero 2011).

El país carioca se presenta ya como *uno de los actores latinoamericanos preferentes para la Unión Europea*, prueba de ello es la celebración de cumbres bilaterales UE-Brasil diferenciadas de las reuniones UE-Mercosur o UE-CELAC. La penúltima de estas cumbres bilaterales con Brasil se celebró en enero de 2013 y en ella se hizo especial hincapié «en los asuntos económicos, medioambientales e internacionales, lo que supone un reconocimiento del estatus especial de Brasil en Sudamérica y en el Mundo». Por su parte, la última, celebrada en Bruselas, en febrero del 2014, alejó a corto plazo la posibilidad de un acuerdo comercial entre ambos. En efecto, las críticas por parte de la UE a «ciertas tasas fiscales a algunos productos europeos que llegan mercado brasileño, como vehículos, y a las que califica como «discriminatorias» dificulta la posibilidad de un acuerdo comercial beneficioso para ambas partes. Aún así, la UE sigue siendo el principal socio comercial de Brasil, destinataria del 20% de sus exportaciones y fuente del 21% de sus importaciones; mientras para la UE, Brasil constituye su octavo socio comercial¹²⁰.

En el fondo, Brasil pretende asegurar su protagonismo en la escena regional a través de las diversas herramientas que proporciona la política internacional, pero no está del todo claro que adquiriera un lugar «de predominio» en el área latinoamericana ni tan siquiera en el espacio más natural para ejercer su influencia como es el área suramericana.

V. LA VOCACIÓN DE BRASIL CON PROTAGONISMO UNIVERSAL

No es fácil que, en un breve lapso de tiempo, Brasil se consolide como una potencia global. Lo más es que la política brasileña conduzca a este país a tener un protagonismo universal con base en los criterios antes señalados. Lo más normal sería que Brasil vaya adquiriendo un cierto protagonismo mundial, fundamentalmente en conjunción con la política de otros países, como es el caso de los BRICS¹²¹.

¹²⁰ PRIEGO MORENO, A., «Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE». Documento Marco 10/2013, 1, IEEE, Ministerio de Defensa. Véase [<http://www.dw.de/el-comercio-protagonista-de-la-cumbre-ue-brasil/a-17454116>].

¹²¹ En esta línea, cabe recordar que la voluntad de estos países de crear un Nuevo Banco de Desarrollo, decisión adoptada en 2013 e implementada en la Cumbre de Fortaleza (Brasil) en julio de 2014.

No obstante, para ser una potencia internacional un requisito fundamental es participar en los foros decisivos o de gran impacto en las relaciones internacionales, como ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, o de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como se sabe, Brasil no es miembro de ninguno de ellos como tampoco lo es del Grupo de los Ocho (G-8), el grupo de los Estados más industrializados.

En este sentido, uno de los objetivos de Brasil, en su estrategia de convertirse en una potencia a nivel mundial, es ingresar en algunas de estas plataformas de poder e influencia¹²². Esta estrategia le permitiría insertarse en el sistema internacional sin definirse como adversario, sino como representante del mundo en vías de desarrollo que, como consecuencia de su creciente peso, busca *una participación más activa* y está dispuesto a compartir las responsabilidades a nivel global.

Por ello, Brasil lleva tiempo tratando de ganar más peso en la agenda internacional y, particularmente, en las Naciones Unidas y en las instituciones económicas internacionales. De hecho, Brasil es el único actor latinoamericano que no sólo ha diversificado sus intercambios comerciales, sino que también cuenta con *una política exterior universalista y con capacidad de influir en foros internacionales*. Muestra de ello es la creación, a iniciativa de Brasil, del Grupo de los 20 (G-20)¹²³ en el marco de la OMC y del foro de diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica)¹²⁴.

Por lo tanto, uno de los principales éxitos del programa de Gobierno de Lula da Silva (2007-2010), en materia exterior, hubiera sido conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La Organización Mundial del Comercio (OMC) es la segunda plataforma de la política exterior de Brasil en el plano global. Junto con India, Brasil es uno de

¹²² FLEMES, D., «“Emerging middle Powers” soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum», *GIGA Working Papers*, n° 57 (agosto 2007).

¹²³ El G-20 está conformado por el conjunto de países emergentes que ejercen una influencia a nivel regional, entre los que se encuentran, además de Brasil, México, Argentina, Rusia, Sudáfrica, India y China, entre otros.

¹²⁴ Brasil tomó la iniciativa de lanzó en 2003 el foro de diálogo trilateral IBSA para fomentar la cooperación y aumentar su impacto global. El objetivo de IBSA es incrementar su influencia en los organismos internacionales existentes para fomentar el desarrollo y la paz, la democracia y la protección de los derechos humanos y del medio ambiente. JOHN DE SOUSA, S-L., *loc. cit.*, pp. 168-170.

los países del mundo que más quejas ha formulado ante el sistema de solución de controversias del foro. De este modo, Brasil utiliza la OMC para ganar influencia internacional y fortalecer el cumplimiento de las reglas y normas internacionales.

En definitiva, todavía falta para que Brasil vaya escalando posiciones en el liderazgo mundial, asegurando su presencia en organismos y foros internacionales de envergadura. Lo que sí resulta claro es que existe una voluntad política por parte del gobierno brasileño para asegurar y consolidar su presencia en la escena internacional en todas las dimensiones posibles.

VI. CONCLUSIONES

No se puede decir que, siguiendo los parámetros tradicionales, Brasil deba ser considerado como una potencia *a nivel global*. Ni posee armas nucleares (porque no entra dentro de sus ambiciones) ni ocupa un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, y es muy posible que no sea clave su participación en foros internacionales en los que se deciden aspectos centrales de las actuales relaciones internacionales. Más aún, habitan en este país elementos de inestabilidad en el orden interno que se plasman, muy en particular, en los índices de violencia o en la desigualdad. No obstante, es el comportamiento de Brasil en el escenario internacional el que conduce, también, a un resultado de esta índole. En efecto, la política exterior brasileña ha optado por afirmar el liderazgo y participación de Brasil a través de mecanismos y fórmulas que no presenta un país con intereses hegemónicos sino que se manifiesta mediante formas más «blandas» de ejercer poder en las relaciones internacionales. Los resultados de una política así no son despreciables. Por de pronto, no se pueden examinar los «centros de poder» consolidados o emergentes en el planeta sin referencias a este país suramericano y sólo a él dentro de ese espacio y, por si fuera poco, el conjunto de la Comunidad internacional y, en particular, los Estados más poderosos del planeta observan con nitidez la relevancia de Brasil en el escenario internacional. Desde luego, la Unión Europea y los Estados Unidos reconocen que Brasil tiene una proyección muy significativa en la comunidad internacional.

La importancia de Brasil en *los marcos regionales* presenta elementos de gran contradicción. Por un lado, va afirmando progresivamente un espacio propio, con identidad y características singulares, en el que ejerce su liderazgo.

La acción exterior brasileña ha derrochado numerosos esfuerzos por instaurar y consolidar a Suramérica como un espacio reconocido en la escena internacional y, además, abierto al establecimiento de esquemas eficaces de cooperación e integración. Pero, por otro lado, el significado económico de Brasil en la región se desarrolla a la par de atisbos de debilidad en la dimensión política y de seguridad. No sólo por el no reconocimiento claro de su liderazgo por parte de otros actores regionales (Venezuela, Colombia e, incluso, Argentina) sino, también, por la opción de ejercer funciones de líder en el marco de actuaciones compartidas. En cualquier caso, la presencia brasileña se deja sentir, sobremanera, tanto en el espacio iberoamericano *como socio necesario* para la política exterior española, aunque a veces «desinteresado», así como en el área latinoamericana-caribeña que, a pesar de ser una zona mal definida y sin intereses claros, no ha sido abandonada en el discurso ni en las acciones de las autoridades brasileñas. El ascenso de la Alianza del Pacífico podría restar, sin embargo, protagonismo a la política exterior de Brasil en la región y condicionar, y mucho, su eventual liderazgo.

Con seguridad, se ha producido un cambio en la política exterior brasileña, a lo largo de muchos años, que ha llevado a *su fortalecimiento en la escena internacional*. La continuidad en esta política y la profundización en algunos de sus aspectos básicos estarían en la base de la afirmación de Brasil como una potencia a nivel global y, sobre todo, en el marco regional en el que actúa. Pero, todavía, se ciernen muchas incógnitas a este respecto. Para concluir, cabe decir que Brasil es un importante actor global que goza de relevancia a nivel mundial y, sin lugar a dudas, regional. Primero porque es el principal y quizá «único» jugador global de América Latina. Segundo, porque ha tomado el guante y está accionando como una potencia mundial, en lo diplomático, en lo económico y en lo militar. Y, tercero, porque ha tenido un liderazgo político innegable. Aún así, la futura posición de Brasil dependerá de su capacidad para resolver sus problemas estructurales internos, adaptarse a las nuevas realidades internacionales, y tener voz y voto en los principales foros internacionales, para poder actuar como potencia mundial. Pero, también, dependerá de su capacidad para adaptar su política exterior a los cambios que se están produciendo en América Latina y, en concreto, en el área suramericana, sin descuidar los necesarios avances que deben producirse en su sistema económico.

Los últimos gobiernos de Brasil han contribuido de manera decisiva a que se dé esta situación, si bien fue el presidente Lula da Silva quien comenzó a transitar este sendero, su sucesora Dilma Rousseff, ganadora en las elecciones

nes de octubre de 2010 y posteriormente de octubre 2014, también ha mantenido la continuidad de Brasil en el sinuoso camino hacia un liderazgo más que regional. Sin embargo, el pesimismo económico que embarga al país carioca y que agita el fantasma de la recesión hace presagiar que «las emociones fuertes» que vivió el país en el 2014 tengan su repercusión negativa en el liderazgo internacional de Brasil. Desde luego la crisis económica y la corrupción marcarán, en buena medida, la presidencia de Dilma Rousseff reelegida, no olvidemos, en las elecciones más disputadas de la historia democrática de Brasil¹²⁵.

¹²⁵ Véase MALAMUD, C., «La Ventana de Carlos Malamud», en [<http://www.infolatam.com/2014/08/25/final-incierto-del-ciclo-electoral-2014-en-america-latina/>] [consultado el 19 de septiembre de 2014].

